

# Tre lösa trådar: mer om förarbeten, statens processföring vid EG-domstolen och det gemenskapsrättsliga uppenbarhetsrekvisitet

Av doktoranden ULF ÖBERG

## 1. Inledning

Som titeln på mitt anförande antyder skall jag försöka knyta samman tre frågeställningar, vilka vid en första anblick kan tyckas sakna inbördes samband. Den röda tråden är att riksdag, regering och myndigheter bör förhålla sig mer offensiva i förhållande till gemenskapens rättsordning och utveckla en självständig rättspolitik inom Europeiska unionen.

Vidare kommer jag att argumentera för att svenska domstolars kontroll och proportionalitetsprövning i en normprövningssituation i förhållande till EG-rätten endast bör vara marginell på de områden där den svenska riksdagen har behållit en omfattande grad av lagstiftningskompetens och ställts inför val av politisk, ekonomisk och social art. I motsats till den vedertagna uppfattningen inom den statsrättsliga doktrinen vill jag hävda att det även inom gemenskapsrätten finns ett uppenbarhetsrekvisit som i viss utsträckning motsvarar det omdebatterade stadgandet i RF 11:14.

## 2. Till den fortsatta debatten om gemenskapsrättsliga förarbeten

*2.1 Den ökade offentligheten inom EU påverkar gemenskapens rättskällelära*  
Rättskälleläran inom gemenskapsrätten befinner sig vid ett vägskafl. Som tidigare uppmärksammats har den ökade offentligheten inom EU inneburit att förarbetenas ställning som rättskälla inom gemenskapsrätten har stärkts.<sup>1</sup> Den tid då man inom doktrinen kunde påstå att gemenskapsrättsliga förarbeten överlag saknas och under alla omständigheter kan ignoreras av jurister vid tolkningen av en EG-rättslig bestämmelse tillhör förhoppningsvis rättshistorien. Vi står därmed inför ett nytt skede där även gemenskapsrättsliga förarbeten måste beaktas vid tolkningen av såväl EG-rätten som svenska införlivandebestämmelser.<sup>2</sup> Detta får i förlängningen konsekvenser för den svenska

<sup>1</sup> *Ulf Öberg*, Några anteckningar om användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten, JT 2000–01 s. 492 ff.

<sup>2</sup> För det fall något tvivel består på denna punkt rekommenderas läsning av dom av den 7 december 2000 i mål C-324/98, *Telaustria*, REG 2000, s. I-10745. Efter denna dom kan den svenska lagen (1992:1528) om offentlig upphandling svårigen tolkas och tillämpas utan ett ingående studium av de bakomliggande EG-rättsliga direktiven och förarbetena.

berednings- och införlivandeprocessen och för den svenska rättskällevärdet.

För att undvika missförstånd vill jag inledningsvis understryka att jag instämmer i mycket av den kritik som på senare år framförts mot svenska domstolars och myndigheters överdrivna bundenhet vid inhemska motivuttalanden. Redan på konstitutionella grunder kan man ifrågasätta att regering och riksdag i förarbetsuttalanden ger detaljerade direktiv om hur en bestämmelse bör tolkas eller tillämpas i enskilda fall. Enligt RF 11:2 får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. RF 11:7 stadgar att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Min huvudsakliga poäng är att kritiken av den svenska domarkåren och uppmaningarna om ökad självständighet gentemot svenska förarbetsuttalanden inte längre kan luta sig på gemenskapsrätten som legitimeringsgrund. Denna debatt kan och måste föras på inhemska konstitutionella grunder och premisser.

## 2.2 Den fortsatt restriktiva synen på gemenskapsrättsliga förarbeten

Med denna inledande reservation är det min fasta övertygelse att regering och riksdag inte bör avstå från att i abstrakta termer ge sin syn på hur oklara bestämmelser i gemenskapsrätten och/eller i införlivandelagstiftning bör tolkas. Sverige har ju som medlemsstat under alla omständigheter en möjlighet att utveckla dessa ståndpunkter vid EG-domstolen genom skriftliga inlagor och muntliga inlägg vid förhandsavgöranden.

Med stöd av till synes auktoritativ doktrin vidhåller dock Ulf Bernitz sin restriktiva syn på användningen av förarbeten inom gemenskapsrätten och vid nationellt införlivande av EG-rättsliga bestämmelser.<sup>3</sup> Bernitz finner ingen anledning att revidera sin tidigare ståndpunkt att gemenskapsrätten står främmande inför den svenska lagstolknings-traditionen att fästa stor vikt vid detaljerade förarbetsuttalanden om nya lagbestämmelsernas avsedda tolkning. Detta måste enligt denna syn beaktas också när svenska domstolar och myndigheter tillämpar EG-rätt. ”Hemlagade” svenska förarbeten till införlivandelagstiftning bör undvikas.<sup>4</sup>

Bernitz argumentation kan sammanfattas i tre punkter. För det första skulle det inte finnas några förarbeten inom EG-rätten, som liknar de svenska förarbetena. För det andra skulle det under alla omständigheter helt saknas motsvarighet till de svenska författningskommen-

<sup>3</sup> Ulf Bernitz, *Gemenskapsrätten och lagförarbeten*, JT 2000–01 s. 698 ff., Ulf Bernitz, *Sverige och Europarätten* (2002) s. 29 ff. samt Ulf Bernitz, *Till frågan om lagförarbetens position*, ERT 2003 s. 155–159.

<sup>4</sup> Bernitz, a.a. (2000) s. 702, (2002) s. 34 ff.

tarerna till enskilda bestämmelser. För det tredje skulle den bakomliggande förklaringen till skillnaderna i synen på förarbetena i svensk rätt och i gemenskapsrätten ligga i de stora olikheterna i ordningen för lagstiftningens tillkomst.

Det råder inget tvivel om att Bernitz befinner sig i ett mycket kvalificerat sällskap i sin restriktiva syn på förarbetenas ställning som rättskälla inom gemenskapsrätten. Problemet är bara att denna restriktiva hållning saknar stöd i EG-domstolens nuvarande praxis och därmed rimligen måste anses falsifierad. Användningen av förarbeten som tolkningskälla inom gemenskapsrätten kan, om något, förutsättas öka.<sup>5</sup>

Bernitz argumentation är inte heller invändningsfri. Våra statliga offentliga utredningar motsvaras numera inom EG-rätten av *kommisionens vit- och grönböcker*,<sup>6</sup> som idag rutinmässigt underställs ett remissförfarande. En preventiv och abstrakt normkontroll i form av en lagrådsgranskning saknas förvisso inom EG-rätten. Däremot utgör *kommisionens ursprungliga förslag* till rättsakter och dess alltmer fylliga *motiv till dessa förslag* en nära motsvarighet till den svenska regeringens propositioner. Kommissionens ursprungliga förslag innehåller numera regelmässigt mer eller mindre detaljerade *författningskommentarer* till varje föreslagen artikel.

Även behandlingen i Europaparlamentet genererar en stor mängd förarbetsuttalanden, vilkas ställning som rättskälla varierar. Tyngst väger utan tvekan *Europaparlamentets ändringsförslag, motiven till dessa* och parlamentets *lagstiftningsresolutioner* som underställs formell omröstning.

Övriga förarbetsuttalanden som bör beaktas vid tolkning och tillämpning av EG-rätten och av svenska införlivandebestämmelser utgörs av *kommisionens inställning till Europaparlamentets ändringsförslag* och *rådets gemensamma ståndpunkter*. Därtill kommer *Europaparlamentets och rådets ställningstaganden vid den andra läsningen*, eventuella redogörelser från *förlikningsförfarandet mellan rådet och Europaparlamentet* samt, i förekommande fall, publicerade *deklarationer* i samband med antagandet av en rättsakt. Dessutom har EG-domstolen beaktat *yttranden från Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén* vid tolkningen av sekundärrätten.

På ett par punkter är jag helt enig med Ulf Bernitz. Den bakomliggande förklaringen till skillnaden i synen på förarbetena i svensk rätt och i gemenskapsrätten ligger i hur lagstiftningen kommer till. Mot bakgrund av den gradvisa urholkningen av den svenska riksdagens ställning ter sig en aktiv gemenskapslagstiftare, som faktiskt uppfyller

<sup>5</sup> Se även Søren Schønberg och Karin Frick, *Finishing, refining, polishing: on the use of travaux préparatoires as an aid to the interpretation of Community legislation*, *European Law Review* 2003 s. 149–171.

<sup>6</sup> Den avgörande skillnaden är att kommissionens vit- och grönböcker f.n. inte innehåller några uttryckliga författningsförslag.

sin roll att självständigt stifta lagar, som en främmande och ganska skrämmande fågel för flertalet svenska jurister.

Vid tillämpningen av gemenskapsrätten duger det således inte att "titta i propen" — dvs. i kommissionens ursprungliga lagstiftningsförslag — för att utröna gemenskapslagstiftarens hypotetiska vilja. Det gemenskapsrättsliga juridiska hantverket är betydligt mer komplext och kreativt än så. I sin klagolåt är nostalgikerna inte sena att framhålla att detta medför en sämre förutsägbarhet och en varierande kvalitet på gemenskapslagstiftningen. Man önskar att dessa kritiker av den gamla stammen visade lite ödmjukhet och självkritik såvitt gäller tidigare svenska förhållanden och medgav att detta är det pris man får betala för att utveckla demokratin på europeisk nivå.

Ulf Bernitz har i sina outtröttliga strävanden att uppmärksamma och verka för en ökad europeisering av svensk rätt även haft rätt i att understryka att EG-domstolen, i jämförelse med svenska domare, inte är lika förarbetsbunden. Förarbetena utgör en av flera tillgängliga rättskällor inom EG-rätten och lär på goda grunder aldrig erhålla samma dominerande ställning som de tidigare haft i den svenska rättskälleläran.

### 2.3 *Behovet av en gemenskapsrättslig lagtolkningslära*

Förändringen i gemenskapsrättens rättskällelära sätter politiker, tjänstemännen i Regeringskansliet, medlemmarna i lagrådet, föredragande i Riksdagens utskott, advokater, bolagsjurister, förvaltningsjurister, svenska domare samt rättslärda på hårda prov. Inte nog med att vi konfronteras med oklara bestämmelser i fördragen och i EG:s sekundärlagstiftning. Vi förutsätts dessutom ta del av den uppsjö av stundtals motstridiga förarbetsuttalanden som genereras vid Europeiska unionens komplicerade lagstiftningsprocedur.

Frågan är inte längre *om* man använder förarbeten inom gemenskapsrätten. Den fortsatta debatten måste inriktas på *vilka* EG-rättsliga förarbeten som kan ligga till grund för en tolkning av gemenskapsrätten och *hur* motstridiga förarbetsuttalanden skall användas och värderas.

Mot bakgrund av svenska erfarenheter på området borde det vara möjligt att även på ett europeiskt plan nå enighet om vissa grundläggande tolkningsprinciper vid användningen av gemenskapsrättsliga förarbeten. Med inspiration från Folke Schmidts banbrytande arbete på området<sup>7</sup> borde följande elementära tolkningsprinciper kunna utgöra en utgångspunkt för den fortsatta debatten:

— de EG-rättsliga förarbetenas offentlighet utgör en nödvändig förutsättning för att de skall tillerkännas någon som helst ställning som rättskälla;

<sup>7</sup> *Folke Schmidt*, Domaren som lagtolkare, i *Festskrift till Herlitz* (1955) s. 263–298.

- anvisningar som gemenskapslagstiftaren meddelar genom förarbeten har inte samma karaktär som sekundärrättsliga bestämmelser;
- enskilda EG-rättsliga bestämmelsers lydelse skall alltid kunna anses rymma de anvisningar som meddelas i förarbetena;
- gemenskapslagstiftaren bör inte i förarbeten ge anvisningar i frågor som faller utom ramen för den lagstiftning som är under behandling;
- om gemenskapslagstiftaren vill ändra på EG-domstolens rättstillämpning bör detta ske genom formella bestämmelser meddelade i lagtext.

En genomgång av EG-domstolens praxis skulle sannolikt visa att dessa grundläggande lagtolkningsprinciper inte har fått något större genomslag vid EU:s institutioner. EG-domstolens okritiska bundenhet vid förarbetsuttalanden vid tolkningen av Brysselkonventionen står t.ex. inte långt efter svenska domstolars kritiserade lojalitet mot svenska förarbeten. Domstolen har inte heller dragit sig för att använda hemliga deklARATIONER i rådet som tolkningskälla. Den har t.o.m. i något fall gjort analogislut från förarbetsuttalanden på närliggande lagstiftningsområden. Man kan förutsätta att de olika institutioner som utgör gemenskapslagstiftaren i allt högre utsträckning ägnar sig åt "lagstiftning genom förarbetsuttalanden" och söker påverka EG-domstolens rättsbildning till egen fördel, utan att detta klart kommer till uttryck i lagtexten.

#### *2.4 Konsekvenser för den svenska berednings- och införlivandeprocessen*

Denna utveckling av gemenskapsrättens rättskällelära får konsekvenser för den svenska berednings- och införlivandeprocessen och för vår rättskällelära. För beredningsprocessen blir det allt viktigare för medlemsstaterna att ingripa på ett så tidigt stadium som möjligt i lagstiftningsprocessen för att kunna påverka utformningen av dessa gemenskapsrättsliga förarbetsuttalanden.

Vad gäller införlivandeprocessen kan en förändring redan skönjas i lagrådets sätt att förhålla sig till inhemska förarbetsuttalanden avseende införlivandelagstiftning. I sitt yttrande av den 20 februari 2002 över den lagrådsremiss som låg till grund för regeringens proposition 2001/02:121 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om mönsterskydd, m.m.<sup>8</sup> yttrade lagrådet<sup>9</sup> följande:

"Detta aktualiserar den i den rättsliga doktrinen på senare år ofta berörda frågan om möjligheten för lagstiftaren att i förarbetena till en lag på ett område som omfattas av EG-rätten göra uttalanden till ledning för de domstolar och andra myndigheter som skall tillämpa lagen (se bl.a. Ulf Öberg och Ulf Bernitz i Juridisk Tidskrift 2000/2001 s. 492 resp. 698).

<sup>8</sup> Prop. 2001/02:121.

<sup>9</sup> F.d. hovrättspresidenten Bo Broomé, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Göran Schäder.

I propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen uttalade regeringen (prop. 1994/95:19 s. 529) att redan den omständigheten att vi genom anslutningen förbinder oss att verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av reglerna i EG-rätten i princip omöjliggör att det i propositioner och utskottsbetänkanden i samband med införlivandet av sådana regler görs uttalanden om hur dessa regler skall tolkas. Däremot kan det enligt regeringen många gånger vara lämpligt att lagstiftaren delar med sig av sina EG-rättsliga kunskaper. Ett motivuttalande av detta slag får emellertid aldrig göra anspråk på att utgöra ett auktoritativt besked om en bestämmelses rätta tolkning utan bör snarast ses som ett på fakta och erfarenhet grundat övervägande om hur frågan kan komma att bli bedömd av i sista hand EG-domstolen.

Lagrådet kan inte heller se något hinder mot att det i svenska lagförarbeten görs uttalanden av sådant slag. Om en regel i ett EG-direktiv förefaller oklar och lämnar utrymme för lagstiftaren att välja mellan skilda sätt för dess genomförande i svensk rätt, framstår det tvärtom som naturligt och önskvärt att lagstiftaren har möjlighet att argumentera för varför han valt just den lösning som lagförslaget bygger på. Det får sedan ankomma på de rättstillämpande organen att värdera dessa uttalanden efter den sakliga tyngden hos de framförda argumenten mer än utifrån auktoriteten hos den som framför dem. Skulle det visa sig vara motiverat kan domstolarna alltid begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen.”

Lagrådets resonemang att man bör beakta den ”sakliga tyngden hos de framförda argumenten mer än utifrån auktoriteten hos den som framför dem” utgör en klok tolkningsprincip som även borde äga giltighet på områden som inte regleras av gemenskapsrätten.

I inbjudan till symposiet uppmanades deltagarna att framföra konkreta reformförslag. Nedan följer därför några tankar om hur det svenska berednings- och lagstiftningsförfarandet skulle kunna anpassas till nämnda förändringar i gemenskapsrättens rättskällelära:

— Regeringen bör verka för att svenska myndigheter, intresseorganisationer och andra berörda parter yttrar sig direkt till kommissionen över kommissionens grön- och vitböcker och förslag till sekundärlagstiftning. Om dessa synpunkter kommer fram först i samband med någon form av ”nationell remissrunda” efter det att kommissionen presenterat ett formellt lagstiftningsförslag kommer de att gå förlorade.

— Statliga offentliga utredningar som behandlar införlivandelagstiftning bör regelmässigt innehålla en redogörelse av lagstiftningsförfarandet inom EU och redogöra för utredningsförslagets förenlighet med EG-rätten.

— Regeringen bör i sina lagrådsremisser och propositioner uttryckligen redogöra för lagrådet och riksdagen hur föreslagen lagstiftning bedöms förhålla sig till EG-rätten.

— För det fall att det finns fler tänkbara åtgärder för att införliva en EG-rättslig bestämmelse eller för att skydda s.k. *tvingande hänsyn av*

*allmänintresse* bör regering och riksdag öppet redogöra för den egna proportionalitetsbedömningen.

— En särskild rättschefstjänst med ansvar att vaka över lagenligheten, följdriktigheten och enhetligheten vid beredningen av författningsärenden i förhållande till EG-rätten bör återinrättas.<sup>10</sup> Inom rättschefskretsen saknas det för närvarande en rättschef som har ett övergripande ansvar för gemenskapsrätten.

### 3. Om den svenska statens processföring vid EG-domstolen

#### 3.1 EG-domstolens stadga och medlemsstaternas processföring vid EG-domstolen

Enligt artikel 20 i EG-domstolens stadga har parterna, medlemsstaterna, kommissionen och i förekommande fall rådet en rätt att komma in med inlagor eller skriftliga synpunkter till EG-domstolen i mål om förhandsavgöranden enligt artikel 234 EG.

Som redan uppmärksammats innebär detta stadgande vissa problem i mål i vilka en statlig myndighet är part vid förfarandet inför den nationella domstolen.<sup>11</sup> Till följd av svenska myndigheters självständiga ställning medför det att den svenska staten kan uppträda i flera skepnader vid EG-domstolen: dels av myndigheten som är part i målet vid den svenska domstol som begärt förhandsavgörandet, dels av regeringen.

#### 3.2 Svenska myndigheters processföring vid EG-domstolen

En översiktlig genomgång av EG-domstolens praxis i ”svenska mål” visar att problemet med den svenska statens dubbla representation uppstått i åtskilliga fall. Det är svårt att uttyda någon egentlig politik från regeringens och myndigheternas sida. Några tendenser kan dock uppmärksammas.

Åklagarmyndigheten och/eller Riksåklagaren avstår regelmässigt från att yttra sig till EG-domstolen.<sup>12</sup> Detta har olyckligtvis tvingat regeringen att mer eller mindre systematiskt yttra sig i dessa mål för att försvara svenska intressen, samtidigt som regeringen därmed blandar sig i frågor som i förlängningen rör rättstillämpning mot enskilda svenska medborgare i brottmål. På den andra sidan av skalan är Riksskatteverket den svenska myndighet som varit inblandad i flest mål vid

<sup>10</sup> Denna rättschefstjänst återbesattes märkligt nog aldrig inför Sveriges ordförandeskap i EU.

<sup>11</sup> *Leif Sevón och Gustav Bygglin*, Medlemsstaternas roll i den skriftliga processen inför EG-domstolen, Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1/1996 s. 35–50.

<sup>12</sup> Domar av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén, REG 1997 s. I-5909, av den 17 mars 1998 i mål C-387/96, Sjöberg, REG 1998, s. I-1225, av den 19 november 1998 i mål C-162/97, Nilsson, REG 1998 s. I-7477, av den 1 juni 1999 i mål C-319/97, Kortas, REG 1999, s. I-3143, av den 4 juni 2002 i mål C-99/00, Lyckeskog, REG 2002 s. I-4839, av den 16 januari 2003 i mål C-462/01 Hammarsten, REG 2003 s. I-0000; se även generaladvokat Tizzanos förslag till avgörande av den 19 september 2002 i mål C-101/01, Lindqvist.

EG-domstolen.<sup>13</sup> Även i dessa mål har dock regeringen varit mycket aktiv och tycks t.o.m. i vissa fall ha övertagit processföringen från Riksskatteverket vid den muntliga förhandlingen vid EG-domstolen.<sup>14</sup> Regeringens processföring i de mål där även Justitiekanslern är part i målet tycks variera från fall till fall. I målet *Andersson och Wåkerås-Andersson*<sup>15</sup> företrädde den svenska staten vid EG-domstolen av Justitiekanslern, som var part i målet vid den nationella domstolen, samtidigt som regeringen parallellt förde medlemsstaten Sveriges talan. I målet *Stockholm Lindöpark*<sup>16</sup> företrädde den svenska staten däremot endast av Justitiekanslern. I det principiellt sett mycket intressanta målet *Gharehveran*<sup>17</sup> tycks både Justitiekanslern och regeringen i stället ha valt att ligga lågt. Riksskatteverket, företräd av en advokat, förde den svenska statens talan i detta mål.

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att det endast är i undantagsfall som svenska myndigheter valt att anlita externa ombud och/eller låtit sig biträdas av advokater.<sup>18</sup> Såvitt känt har regeringen aldrig företrätts eller biträtts av advokat eller externt ombud vid EG-domstolen. Svenska tjänstemän — ofta med domarbakgrund — iklär sig advokatkappan och framträder själva vid EG-domstolen, sannolikt i förhoppningen att främja både den egna och myndighetens interna EG-rättsliga kompetens. Huruvida detta är till gagn för allmänintresset och för den svenska statens processföring vid EG-domstolen är kanske mer tveksamt. Under alla omständigheter får det till följd att den svenska advokatkåren i stort sett saknar gemenskapsrättslig processvana och insikter om villkoren för att företräda såväl statens som enskildas intressen vid EG-domstolen.

### 3.3 Den svenska regeringens processföring vid EG-domstolen

Det begränsade antalet mål om fördragsbrott som gällt Sverige kan ses som ett gott betyg på den svenska statens lojalitet gentemot gemenskapslagstiftaren och gemenskapens rättsordning.<sup>19</sup> En mindre

<sup>13</sup> Domar av den 12 november 1998 i mål C-134/97, Victoria Film, REG 1998 s. I-7023, av den 10 juni 1999 i mål C-346/97, Braathens, REG 1999 s. I-3419, av den 18 november 1999 i mål C-200/98, X AB och Y AB, REG 1999, s. I-8261, av den 18 oktober 2001 i mål C-441/99, Ghareveran, REG 2001, s. I-7687, av den 21 november 2002 i mål C-436/00, X och Y, REG 2002, s. I-0000; varken Riksskatteverket eller Skattemyndigheten i Dalarnas län yttrade sig dock i Safir-målet, se dom av den 28 april 1998 i mål C-118/96, Safir, REG 1998, s. I-1897.

<sup>14</sup> Dom av den 21 november 2002 i mål C-436/00, X och Y, REG 2002, s. I-0000; Riksskatteverket yttrade sig skriftligen i målet men avstod från att yttra sig muntligen. Regeringen avstod från att yttra sig skriftligen, men deltog däremot i den muntliga förhandlingen.

<sup>15</sup> Dom av den 15 juni 1999 i mål C-321/97, Andersson och Wåkerås-Andersson, REG 1999, s. I-3551.

<sup>16</sup> Dom av den 18 januari 2001 i mål C-150/99, Stockholm Lindöpark, REG 2001, s. I-493.

<sup>17</sup> Dom i det ovan nämnda målet Gharehveran.

<sup>18</sup> Domar i de ovan nämnda målen Victoria Film och Ghareveran samt dom av den 30 mars 2000 i mål C-236/98, Jämo, REG 2000, s. I-2189.

<sup>19</sup> Dom av den 14 juni 2001 i mål C-368/00, kommissionen mot Sverige, REG 2001 s. I-4605, av den 7 maj 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige, REG 2002



väl villig tolkning är att samma förhållande illustrerar regeringens alltför stora undfallenhet gentemot EG-kommissionen vid fördragsbrottsförfaranden. Även i politiska hjärtefrågor tycks regeringen ha accepterat EG-kommissionens juridiskt-politiska ståndpunkter i motiverade yttranden i stället för att ta strid och ifrågasätta kommissionens hållning vid EG-domstolen. Denna bild av följsamhet mot EU-institutionerna förstärks av regeringens sparsamhet med att utnyttja möjligheten att föra ogiltighetstalan mot EG-rättsakter vid EG-domstolen.<sup>20</sup>

Lämpligheten i att den svenska regeringen i enskilda fall mer eller mindre konsekvent yttrar sig i frågor om EG-rättens och svensk rätts tolkning och tillämpning måste ifrågasättas på svenska konstitutionella grunder. RF 11:2 stadgar som sagt att ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall. Denna för rättssäkerheten fundamentala princip om domstolarnas självständighet vid rättstillämpningen innebär ett förbud mot inblandning av den svenska regeringen i domstolarnas verksamhet. Enligt doktrinen är icke blott den dömande verksamheten, utan även tillämpningen i övrigt av rättsregel i särskilt fall, fredad mot inblandning från regeringens sida.<sup>21</sup>

Denna konstitutionella princip har givetvis inte upphävts i samband med Sveriges EU-medlemskap. Även om regeringen inte kan *bestämma* hur domstol skall döma i det enskilda fallet borde *förbudets anda* även genomsyra den svenska regeringens processföring vid EG-domstolen i förhandsavgöranden som begärts av svenska domstolar. I dessa mål är det givetvis den myndighet som är part i målet vid svenska domstolar som är behörig att föra den svenska statens talan vid EG-domstolen, utan inblandning från regeringens sida.

Mot denna kritik kan man givetvis invända att EG-domstolen formellt sett endast tolkar gemenskapsrätten och saknar behörighet att tillämpa den i det enskilda fallet. Såsom uppmärksammades i den svenska grundlagsutredningen *EG och våra grundlagar*<sup>22</sup> är det dock långt ifrån alltid möjligt att i enskilda fall dra en tydlig gräns mellan tolkningen av en regel och tillämpningen av regeln på omständigheterna i fallet. Regeringen bör därför avhålla sig från att ge sin syn på tolkningen och tillämpningen av såväl EG-rätten som svensk rätt i konkreta fall vid EG-domstolen när det gäller begäran om förhandsavgöranden som kommer från svenska domstolar. Dessa inlägg ter sig minst sagt tveksamma med hänsyn till syftet av ovan nämnda grund-

s. I-4147, och av den 5 november 2002 i mål C-468/98, kommissionen mot Sverige, REG 2002 s. I-0000.

<sup>20</sup> Såvitt känt har regeringen endast tagit strid i fråga om torskkvoter, se dom av den 29 juni 1999 i mål C-206/97, Sverige mot rådet, REG 1999 s. I-3885.

<sup>21</sup> Se *Petrén & Ragnemalm*, Sveriges grundlagar (1980) s. 270–271 och 282–284.

<sup>22</sup> SOU 1993:14, s. 165.

lagsbestämmelser om myndigheternas och domstolarnas självständighet.

Den svenska statens processföring vid EG-domstolen borde därför överlåtas på de enskilda myndigheter som är part i målet och/eller Justitiekanslern. Justitiekanslern skulle i samma anda även kunna anförtros uppgiften att föra Sveriges talan i förhandsavgöranden som härstammar från andra medlemsstater. Regeringskansliet skulle då kunna koncentrera sin tid, kraft och begränsade resurser till att utforma en koherent EG-rättspolitik, prioritera de mål i vilka Sverige som medlemsstat bör intervensera i eller yttra sig, samt i förekommande fall ge instruktioner till den svenska statens ombud. Mot bakgrund av den uppenbara risken för politisering av processföringen inför de europeiska domstolarna borde man även överväga att uppdra åt Justitiekanslern att föra den svenska statens talan i mål vid Europadomstolen i Strasbourg. Både den borgerliga och den socialdemokratiska regeringens processföring i *Torgny Gustavsson-målet* vid Europadomstolen utgör ett avskräckande exempel på en sådan politisering av processen.<sup>23</sup>

Vid behov borde den svenska staten — genom Justitiekanslern eller behörig myndighet — enligt brittisk modell även kunna företrädas av fristående advokater med ingående kunskaper i EG-rätt. Förarbetsuttalanden från regering och riksdag skulle i detta sammanhang kunna användas som ett effektivt styrmedel för att möjliggöra en sådan decentralisering och effektivisering av den svenska statens processföring vid EG-domstolen.

En sådan reform blir under alla omständigheter oundviklig då EG-domstolen i allt större utsträckning överlåter till nationella domstolar att utföra en självständig proportionalitetsbedömning av nationell lagstiftning i förhållande till EG-rätten. Då svenska lagars förenlighet med gemenskapsrätten i allt större utsträckning kommer att avgöras av svenska domstolar blir regeringens aktivism i processen vid EG-domstolen allt mer otidsenlig.

Denna utveckling väcker frågan om svenska domstolar bör utföra en omfattande eller en marginell proportionalitetsbedömning av nationell lagstiftning vid en normprövningssituation i förhållande till gemenskapsrätten. Annorlunda uttryckt: finns det ett gemenskapsrättsligt uppenbarhetsrekvisit inom ramen för proportionalitetsprincipen?

#### **4. Om den svåra konsten att göra en proportionalitetsbedömning**

Det är ostridigt att Sveriges medlemskap i Europeiska unionen inneburit att domstolarnas roll stärkts och gjort dem mer självständiga.<sup>24</sup> Enligt en mer eller mindre vedertagen ståndpunkt inom doktrinen

<sup>23</sup> Se bl.a. Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU25.

<sup>24</sup> Se bl.a. *Olle Abrahamsson*, EU-medlemskapets influenser på dömandet, SvJT 1999 s. 833–845, särskilt s. 837 ff.

innebär europeiseringen av svensk rätt att uppenbarhetsrekvisitet i RF 11:14 kommer att luckras upp, då det svårligen kan upprätthållas vid prövningen av svenska lagars förenlighet med gemenskapsrätten.

Grunden för detta påstående synes främst vara att de europeiska domstolarna inte tillämpar något uppenbarhetsrekvisit. Dessutom skulle det följa av lojalitetsprincipen, principen om gemenskapsrättens företräde och kravet på gemenskapsrättens genomslag att svenska bestämmelser får vika för europarätten, oberoende av om en eventuell normkonflikt är uppenbar eller ej. I ett sådant läge skulle det inte längre finnas något utrymme för att presumera att den svenske lagstiftaren har gjort en riktig bedömning.<sup>25</sup>

Mot bakgrund av det genomslag denna tes tycks ha fått såväl politiskt<sup>26</sup> som inom doktrinen<sup>27</sup> kan det synas förmätet att även söka ifrågasätta denna mer eller mindre etablerade sanning om förhållandet mellan gemenskapsrätten och den svenska rättsordningen. Icke desto mindre måste argumenten prövas kritiskt om de skall kunna läggas till grund för en kommande grundlagsreform.

Den grundläggande premissen att det inom gemenskapsrätten skulle saknas ett uppenbarhetsrekvisit motsvarande det i RF 11:14 är nämligen inte riktig. På områden där gemenskapslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplexa bedömningar har EG-domstolen på egen hand, inom ramen för den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, utvecklat ett motsvarande uppenbarhetsrekvisit. Detta har nyligen uttryckts enligt följande av EG-domstolen i målet *British American Tobacco*.<sup>28</sup>

”122. Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträfvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (se bland annat dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, *Maizena*, REG 1987, s. 4587, punkt 15, av den 7 december 1993 i mål C-339/92, *ADM Ölmühlen*, REG 1993, s. I-6473, punkt 15, och av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, *Käserei Champignon Hofmeister*, REG 2002, s. I-0000, punkt 59).

<sup>25</sup> *Ulf Bernitz*, a.a. (2002) s. 28.

<sup>26</sup> Betänkande från Grundlagsutredningen inför EG, EG och våra grundlagar, SOU1993:14, s. 158 ff., Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU11, motion 2001/01:K236 av Bo Lundgren m.fl. (m) samt Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU13.

<sup>27</sup> Se bl.a. *Ola Wiklund*, EG-domstolens tolkningsutrymme (1997) s. 164, *Torbjörn Andersson*, EG-rätten och den svenska processrätten, JT 1998–99:4, s. 813, *Annika Lagerqvist Veloz Roca*, Föreskrift och föreskriftsprövning enligt 1974 års regeringsform (1999) s. 24–29, 155–163 och 335–337; *Joakim Nergelius*, Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt (2000) s. 136, *Wiveka Warnling-Nerep*, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning, andra upplagan (2002) s. 23, *Mats Melin* och *Göran Schäder*, Svensk rapport till den XX FIDE kongressen, London 30 Oct–2 Nov 2002, Vol. I, s. 387–404, se s. 391.

<sup>28</sup> Dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01, *British American Tobacco*, REG 2002, s. I-0000.

123. Vad gäller domstolskontrollen av de krav som nämns i föregående punkt, måste det framhållas att gemenskapslagstiftaren skall ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett område som det förevarande inom vilket gemenskapslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område *endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig* i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 58, av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkterna 55 och 56, samt av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 61)" (min kursivering).

Såvitt gäller Europakonventionen uppfyller den s.k. *margin of appreciation*-doktrinen en liknande funktion som uppenbarhetsrekvisitetet i RF 11:14 och kan i vart fall leda till samma resultat.<sup>29</sup>

Frågan är således vilken grad av kontroll som nationella domstolar bör utöva när EG-domstolen överlåter på dem att företa en normprövning och därmed förenad proportionalitetsprövning av nationell lagstiftning i förhållande till gemenskapsrätten? Detta är enligt min mening en öppen fråga, såväl i den svenska som i EG:s rättsordning.

Ett alternativ vore att försöka förlita sig på den av EG-domstolen erkända principen om processuell autonomi. I avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området ankommer det på varje medlemsstats interna rättsordning att fastställa de processuella villkoren för förfaranden som är avsedda att tillvarata rättigheter för enskilda som följer av gemenskapsrätten. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).<sup>30</sup> Under dessa förutsättningar skulle man eventuellt kunna tillämpa uppenbarhetsrekvisitetet i RF 11:14 även i en normprövningssituation i förhållande till EG-rätten.

Ett annat alternativ vore att svenska domstolar begärde ett förhandsavgörande från EG-domstolen för att få klarlagt vilken grad av domstolskontroll och vilka omständigheter som nationella domstolar bör ta hänsyn till vid en proportionalitetsbedömning och normprövning av nationell rätt i förhållande till gemenskapsrätten. Detta alternativ, som enligt min mening är att föredra med hänsyn till gemenskapsrättens enhetliga tolkning och tillämpning, skulle tvinga EG-

<sup>29</sup> Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd* (1996) s. 685. För en redogörelse av sambandet mellan *margin of appreciation*-doktrinen och proportionalitetsprincipen, se Yutaka Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia (2002).

<sup>30</sup> Se bl.a. dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, *Courage och Crehan*, REG 2001, s. I-6297, punkt 29.

domstolen att systematisera och precisera sin egen praxis i fråga om tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Denna praxis är för närvarande alltför kasuistisk och oförutsägbar och lämnar ett enligt min mening stort utrymme för godtycke.

Det saknas anledning att förutsätta att nationella domstolar skall göra mer omfattande proportionalitetsbedömningar än vad EG-rätten kräver. De grundläggande principerna för en gemenskapsdomares normprövning — oavsett om det rör sig om EG-domstolen eller om nationella domstolar — bör vara desamma, oavsett om en åtgärd beslutats av gemenskapslagstiftaren eller av de nationella lagstiftarna inom Europeiska unionen inom ramen för deras respektive kompetensområden. Om nationella lagstiftare ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art, *på områden där de behållit en betydande lagstiftningskompetens*, bör även den nationella domstolskontrollen som utgångspunkt vara begränsad.

En möjlig invändning mot detta resonemang är att nationella lagstiftare alltid bör underkastas en striktare domstolskontroll och normprövning än gemenskapslagstiftaren. Olika måttstockar rättfärdigas enligt denna syn av det faktum att nationella lagstiftare per definition kan misstänkas för protektionism och för att skapa hinder för den inre marknaden. Nationella undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet bör därför tolkas strikt. Därmed bör nationella bestämmelsers förenlighet med en överordnad gemenskapsrättslig norm utsättas för en omfattande proportionalitetsbedömning, då nationell lagstiftning annars skulle kunna begränsa gemenskapsrättsliga bestämmelsers effektivitet och genomslag.<sup>31</sup>

Svagheten med denna invändning är att den utgår från en i det närmaste ideologisk utgångspunkt, där förverkligandet av den inre marknaden utgör den allenarådande eller i vart fall överordnade normen inom gemenskapsrätten. Andra tvingande hänsyn av allmänintresse, som t.ex. skyddet för allmän ordning och säkerhet, folkhälsan, miljöhänsyn eller konsumentskyddet måste enligt denna syn, och i egenskap av undantag, underordnas den grundläggande principen om fri rörlighet. Jag delar inte detta postulat och har för övrigt svårt att instämma i antagandet att gemenskapslagstiftaren per definition alltid skulle representera allmänintresset inom Europeiska unionen, under det att nationella lagstiftare som utgångspunkt bör betraktas som suspekta.

Till saken hör att EG-domstolen under senare år och i allt större utsträckning konfronteras med begränsningar i den grundläggande principen om fri rörlighet vilka grundas på moraliska, politiska och etiska överväganden. I dessa fall har EG-domstolen intagit en försiktig hållning och visat judiciell återhållsamhet (s.k. *judicial restraint*), vilket

<sup>31</sup> *Francis G. Jacobs*, Recent Developments in the Principle of Proportionality in EC Law, i *Evelyn Ellis (red.)*, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, (1999) s. 21.

tar sig uttryck i att domstolen endast utför en begränsad proportionalitetsbedömning. I vissa fall har domstolen till och med underlåtit att utföra varje form av proportionalitetsbedömning.<sup>32</sup> Som generaladvokat Jacobs har understrukt:

”[i]t should be further noted, however, that even where a national measure restricts the exercise of a fundamental Treaty freedom, a test of proportionality will not necessarily be applied in its strictest form”.<sup>33</sup>

Ovan nämnda synsätt har redan fått genomslag vid såväl brittiska som svenska domstolar. Från svensk håll är denna frågeställning f.n. föremål för prövning i såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten i de s.k. lotterimålen,<sup>34</sup> samtidigt som Marknadsdomstolen i *Gourmet-målet*<sup>35</sup> däremot utövade en strikt proportionalitetskontroll.

EG-domstolens tidigare ordförande, Lord Slynn of Hadley, gjorde i målet *Regina v. Chief Constable of Sussex ex parte International Trader's Ferry Limited*<sup>36</sup> följande jämförelse mellan den EG-rättsliga proportionalitetsprövningen och det uppenbarhetsrekvisit som föreskrivs enligt engelsk rätt:<sup>37</sup>

”In *Reg. v. Secretary of State for the Home Department, Ex parte Brind* [1991] 1 A.C. 696 the House treated *Wednesbury* reasonableness and proportionality as being different. So in some ways they are though the distinction between the two tests in practice is in any event much less than is sometimes suggested. The cautious way in which the European Court usually applies this test, recognising the importance of respecting the national authority's margin of appreciation, may mean that whichever test is adopted, and even allowing for a difference in onus, the result is the same.”

En mer gemenskapsrättsligt präglad hållning i fråga om proportionalitetsbedömningar och tillämpning av ett EG-rättsligt uppenbarhetsrekvisit intogs av Lord Chief Justice i målet *Regina v. Secretary of State for Health ex parte Eastside Cheese Co., RA Duckett & Co Ltd.*<sup>38</sup> I det målet grundade sig Court of Appeals på EG-domstolens dom i *Aragonesamå-*

<sup>32</sup> *Síofra O'Leary och José M. Fernández-Martín*, *Judicially-created Exceptions to the Free Provision of Services*, *European Business Law Review* (2000) s. 347–362.

<sup>33</sup> *Francis G. Jacobs*, a.a. s. 12.

<sup>34</sup> Kammarrätten i Stockholm, dom 2001-09-12 i mål 810-2000 Värmdö Kinesiska Restaurang AB, prövningstillstånd meddelat av RegR i mål 5819-2001; Göta HovR dom 2001-10-09 i mål B 864-99, överklagad till HD.

<sup>35</sup> Marknadsdomstolens dom i *Gourmet-målet* avkunnades 2003-02-05, samtidigt som föreliggande manus från Häringe Slott-symposiet färdigställdes. Eftersom jag bistått KO med EG-rättslig rådgivning vid överklagandet av Stockholms tingsrätts dom i *Gourmet-målet* överlämnar jag åt andra att bedöma Marknadsdomstolens proportionalitetsprövning i sin dom MD 2003:5, *KO mot Gourmet International Products*.

<sup>36</sup> House of Lords dom av den 11 november 1998 [1999] 2 AC 418.

<sup>37</sup> Det s.k. *Wednesbury-testet* enligt vilket brittiska domstolar endast åsidosätter ett myndighetsbeslut på villkor att detta är ”so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it”.

<sup>38</sup> *European Law Review* (1999) s. 965 ff., se särskilt 985A-988H

let<sup>39</sup> för att endast utföra en begränsad proportionalitetsprövning på ett område där nationella myndigheter behållit ett vitt utrymme för att företa skönsmässiga bedömningar.

Sammanfattningsvis står svenska domstolar inför en historisk utmaning till följd av den ökade decentraliseringen av normprövningen och proportionalitetsbedömningen av inhemsk rätt i förhållande till gemenskapsrätten. De har ett tungt ansvar för att garantera gemenskapsrättens korrekta tillämpning, samtidigt som de måste vinna acceptans för gemenskapsrättens genomslag och företräde framför nationell lagstiftning. För att värja sig mot kritiken att nationella domstolar ägnar sig åt ren politik under EG-rättslig förklädning är det hög tid att de utvecklar en hållbar motivering vid sitt val av en extensiv respektive restriktiv grad av proportionalitetsprövning och normprövning av inhemsk lagstiftning i förhållande till EG-rätten. Den stats- och gemenskapsrättsliga doktrinen har här en akut uppgift att bidra med teoribildningen på detta område.

### 5. Nuders nördar och den fortsatta författningspolitiska debatten

Det nyblivna statsrådet Pär Nuder slog i en av sina första intervjuer som samordningsminister fast att det "brukar vara nördarna som diskuterar [de författningspolitiska frågorna], fast det i själva verket handlar om hela infrastrukturen i vårt samhälle".<sup>40</sup> I en interpellationsdebatt i riksdagen utvecklade samordningsministern att detta är "ett politikområde som dessvärre under många års tid varit förbehållet ett fåtal personer med mycket exklusiva kunskaper".<sup>41</sup> Vem statsrådet syftar på med sina kunskapsfientliga och stundtals kränkande insinuationer framgår inte av hans uttalanden, annat än att de återfinns i TV-sofforna, bland statsvetare och bland icke namngivna professorer. Man kan ifrågasätta om denna diskvalifikations av befintlig expertis är en lämplig metod för att uppnå det uttalade och vällovliga syftet att bredda den författningspolitiska debatten. Vem är det egentligen Pär Nuder vill debattera med?

Mer allvarligt är att regeringen i kommittédirektiven *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*<sup>42</sup> aviserar att "[i] första hand genom EU-medlemskapet har också en av grundpelarna i den svenska förvaltningsmodellen, den organisatoriska uppdelningen i relativt små politikutformande departement och organisatoriskt fristående myndigheter, kommit att ifrågasättas."

Om regeringen, i stället för att agera som förvaltningsmyndighet under ministerrådet och EG-kommissionen, renodlade sin uppgift och utformade en tydligare Europapolitik, såväl konstitutionellt som

<sup>39</sup> Dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia, REG 1991, s. I-4151.

<sup>40</sup> TT-intervju av den 14 november 2002.

<sup>41</sup> Svar på interpellation 2002/03:59 om författningsutredning, Riksdagens snabbprotokoll 2002/03:31, fredagen den 6 december 2002.

<sup>42</sup> Dir. 2003:10.

på de olika sakområdena, vore mycket vunnet. Detta förutsätter dock att våra politiker redogör för vad de egentligen vill uppnå med Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. En nödvändig förutsättning för att motivera en konstitutionell reform innebärande övergång till ministerstyre — redan åtta år efter Sveriges EU-medlemskap — borde rimligen vara att regeringen bildar sig en klarare uppfattning om den önskade färdriktningen i Europa.

Det bestående intrycket från Häringe Slott-symposiet år 2002 är att tjänstemännen i Regeringskansliet fortfarande väntar på att en tydligare Europapolitik formuleras från regeringens sida. Under tiden har de fullt upp med att hålla jämna steg med och reagera på initiativ från Bryssel och från andra medlemsstater. Medlemskapet i EU innebär inte slutet för möjligheterna att formulera en självständig politik inom ramen för EU:s beslutsprocess. Sveriges defaitistiska hållning i förhållande till Europeiska unionen är också ett uttryck för ett politiskt val.

#### **I detta häfte (s. 405–520) har medverkat**

*Christoffer Wong*, doktorand i straffrätt vid Lunds universitet

*Christer Asp*, departementsråd och chef för enheten för strategisk exportkontroll (ESEK), Utrikesdepartementet

*Axel Edling*, f.d. generaldirektör för Konsumentverket och Konsumentombudsman

*Dan Eliasson*, statssekreterare i Justitiedepartementet

*Elisabet Fura-Sandström*, advokat, vald till ledamot av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

*Rolf Gustavsson*, Svenska Dagbladets korrespondent i Bryssel

*Johnny Herre*, professor vid Handelshögskolan i Stockholm

*Niilo Jääskinen*, förvaltningsråd, Helsingfors

*Dag Mattsson*, departementsråd i Justitiedepartementet

*Lotty Nordling*, ordförande och chef för Allmänna reklamationsnämnden; tidigare rättschef för EU-frågor, Utrikesdepartementet

*Jan Persson*, chefjurist, Svenskt Näringsliv

*Bengt-Ola Rytta*, f.d. ledamot i Sveriges riksdag och Europaparlamentet

*Gustaf Sandström*, regeringsråd

*Peter Strömberg*, departementsråd och internationell chefsförhandlare i Justitiedepartementet

*Cecilia Bergman*, departementsråd i Justitiedepartementet

*Per Virdesten*, rättschef i Statsrådberedningen

*Staffan Vängby*, f.d. justitieråd,

*Ulf Öberg*, doktorand vid Stockholms universitet