

Nordiskt samarbete i EU i praktiken

Av departementsrådet DAG MATTSSON

Artikeln utgör författarens bidrag till ett seminarium som Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet ordnade i Stockholm den 21 och 22 september 2000.

Numera går det sällan en dag utan att enheten, som bereder lagstiftningsärenden om familjerätt och allmän förmögenhetsrätt, har kontakter med ett annat nordiskt land för att diskutera någon lagstiftningsfråga. Åtminstone en gång i månaden förekommer det nordiska departementsöverläggningar. Det nordiska lagstiftningssamarbetet inom förmögenhetsrätten har ökat markant under de senaste åren. Samarbetet är mera djupgående och omfattande än någonsin tidigare.

Uppsvinget för det nordiska samarbetet gäller dock främst frågor som rör EU. Bara på det senaste året har det sålunda förekommit ett nära och givande lagstiftningssamarbete om bl.a. konsumentköp, konsumentskydd vid hemförsäljning och distansavtal (t.ex. köp på Internet), regler i övrigt för elektronisk handel och användning av elektroniska signaturer, påföljder vid för sen betalning (bl.a. dröjsmålsränta), oskäligen avtalsvillkor och sakrättsliga och insolvensrättsliga frågor. I flera fall har det resulterat i gemensam nordisk lagstiftning. Bakom allt detta samarbete har funnits EG-lagstiftning.

Att det nordiska samarbetet har inriktats på EU-området beror naturligtvis på att lagstiftningsresurser måste koncentreras till EU-projekt. I Justitiedepartementet måste, i vart fall inom förmögenhetsrätten, de tillgängliga resurserna i dag läggas på EU-projekten. EU-frågorna måste alltid prioriteras, och då finns det nästan ingen tid kvar för rent nationella lagstiftningsprojekt. Detsamma gäller säkert för de andra nordiska länderna. Att det nordiska samarbetet nu gäller EU-frågor hänger alltså bara samman med den allmänna utvecklingen. Förmögenhetsrättslig lagstiftning flyttas från nationell nivå till EU-nivå.

Man kan ändå fråga sig varför EU-frågorna lett till ett sådant uppsving för det nordiska lagstiftningssamarbetet. Det är länge sedan detta var så omfattande och livligt som det är i dessa dagar. Man får väl gå ett sekel tillbaka i tiden för att hitta ett lika intensivt nordiskt samarbete i förmögenhetsrättsliga frågor. Och det nordiska samarbetet har kommit av sig själv, vuxit fram i det dagliga lagstiftningsarbetet, utan några formella beslut eller egentliga riktlinjer. Detta är också

skälet till att det fungerar så bra som det gör, vilket jag återkommer till.

Uppsvinget har två huvudorsaker och dessa har också bestämt formerna för samarbetet, nämligen att beslut tas med kvalificerad majoritet i EU och att det rör sig om direktiv.

Kvalificerad majoritet och inte enhällighet

På förmögenhetsrättens område sker lagstiftningsarbetet i EU hittills nästan uteslutande för att genomföra den inre marknaden och syftar till att harmonisera medlemsstaternas regler. Beslut om nya rättsakter kan alltid tas med kvalificerad majoritet; enhällighet krävs inte.

Det behövs därför allianser mellan medlemsstaterna för att uppnå resultat. Det är då naturligt att de medlemsstater som tycker lika samarbetar för att påverka resultatet. Att rättsakter tas med kvalificerad majoritet medför att medlemsstaterna allmänt samverkar men naturligtvis i synnerhet de stater som redan har en långtgående värdegemenskap. Ett litet land har ensamt inget att säga till om. Med god förhandlingstaktik kan man komma en bit. Men i de stora frågorna och till slut räknas inget annat än antalet röster. Tillsammans har Danmark, Finland och Sverige tio röster, vilket är lika mycket som de stora medlemsstaterna har, t.ex. Tyskland och Frankrike. Och tillsammans med en stor medlemsstat och något land till kan de nordiska länderna utgöra en minoritet som inte kan ignoreras och kan därmed effektivt utöva inflytande på innehållet i rättsakten. I regel är kommissionen inte ointresserad av att de nordiska länderna samverkar. Kommissionen vill framför allt samla tillräckligt med medlemsstater om en harmonisering och har mindre intresse av det närmare innehållet så länge detta säkerställer en gemensam marknad.

Vad som också främjar ett nordiskt samarbete under förhandlingarna är att de nordiska länderna i rådsarbetsgrupperna normalt företräds av justitiedepartementen när de förmögenhetsrättsliga frågorna behandlas medan övriga länder representeras av andra sakdepartement eller myndigheter och sällan av jurister därifrån. Till exempel diskuterades påföljder vid för sen betalning och förutsättningar för giltighet av återtagandeförbehåll i förhandlingarna om direktivet om sena betalningar huvudsakligen av ekonomer från näringsdepartementen, vilka ju har en naturlig infallsvinkel. Från de nordiska länderna kom jurister från justitiedepartementen. Det sägs, väl vanvördigt, att lagstiftningsarbete i EU liknar korvtillverkning: ju mindre allmänheten vet om hur processen egentligen går till desto lättare är det för den att uppskatta resultatet. Det är dock ingen hemlighet att det är de nordiska länderna som får framhålla vikten av sådant som problemanalys, beaktande av alla relevanta intressen, balans mellan intressena, konsekvens och långsiktighet. Kommissionen och andra medlemsstater sätter många gånger värde på sådana synpunkter. Det är inte riktigt så att det bara är de nordiska länderna som tar förmö-

genhetsrätten på allvar i EU, men det är främst de nordiska länderna som känner ansvar för vad vi normalt menar med kvalitet i lagstiftningen. Också detta för naturligtvis samman de nordiska länderna och påverkar samarbetet.

Ett bra exempel på ett effektivt nordiskt samarbete är förhandlingarna om konsumentköpsdirektivet, som till slut blev något av en nordisk konsumentköplag för EU. Om ett direktiv hade antagits i enlighet med det ursprungliga förslaget från kommissionen, hade det inte bara krävts betydande och genomgripande ändringar i nordisk rätt, också utanför det egentliga harmoniseringsområdet för att systemet inte skulle bli alltför inkonsekvent. Vad som är värre är att EU hade fått en oerhört dålig — närmast absurd — reglering, som hade riskerat att bromsa ytterligare EG-lagstiftning på området. Men genom att samarbeta tätt och dessutom tillsammans med en stor medlemsstat och kommissionen lyckades de nordiska länderna samla tillräcklig majoritet om väsentliga förbättringar. Resultatet blev ett direktiv som är balanserat och logiskt och som ligger väl i linje med den nordiska konsumentlagstiftningen vad gäller t.ex. avtalsfrihet, felbegrepp och påföljder. Många medlemsstater uppskattade det aktiva nordiska samarbetet om konsumentköpsdirektivet, inte minst vad gällde synpunkterna om kvalitet. Ett annat exempel är förhandlingarna om direktivet om elektronisk handel. Kvaliteten i det direktivet är väl mer diskutabel, men också här fick de nordiska länderna igenom betydelsefulla ändringar, bl.a. undveks särskilda — och uppenbart verklighetsfrämmande — regler om hur avtal skall ingås elektroniskt, vilka kommissionen och flera medlemsstater ursprungligen hade ansett nödvändiga om inte annat så för att visa handlingskraft.

Det nordiska samarbetet blir alltså intensivast när det rör sig om rättsakter som antas med kvalificerad majoritet. Röstningsreglerna pressar fram ett nära samarbete och ger samarbetet ett extra värde. Man kan jämföra med t.ex. det mera begränsade nordiska samarbete som fanns vid förhandlingarna om insolvensförordningen. Förordningen beslutades inte med kvalificerad majoritet utan krävde enhällighet (vilket dock inte är det enda skälet till att det tog mer än 30 år att besluta den), och det nordiska samarbetet var där relativt obetydligt och osäkert. Förordningen om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II) har förhandlats under snart tre år utan att det alls förekommit något nordiskt samarbete. Man kan också jämföra med hur lite nordiskt samarbete det ändå hittills varit i andra internationella förhandlingar, t.ex. i Uncitral och Europarådet, även när det gäller de konventioner som länderna säkert avser att tillträda.

Det sakliga innehållet har visat sig spela mindre roll för att få igång ett nordiskt samarbete än det förhållandet att besluten tas med kvalificerad majoritet. Att både konsumentköpsdirektivet och direktivet om elektronisk handel rörde frågor där det traditionellt har funnits ett nordiskt samarbete och där lagstiftningen i de nordiska länderna

är tämligen likartad underlättade onekligen samarbetet en hel del. Fast avgörande var ändå att besluten i EU togs med kvalificerad majoritet. Även på områden där lagstiftningen skiljer sig mera väsentligt i de nordiska länderna har det förekommit ett nära nordiskt samarbete, t.ex. om giltigheten av återtagandeförbehåll och om elektroniska signaturer. Resultaten blev, tack vare de nordiska länderna, direktivbestämmelser som är tillräckligt begränsade för att alla medlemsstater skulle kunna leva med dem.

Direktiv och inte förordningar

Det andra avgörande — och det tyngsta — skälet till uppsvinget för det nordiska lagstiftningssamarbetet inom förmögenhetsrätten är att EG-lagstiftningen nästan uteslutande varit direktiv och inte förordningar.

Till skillnad från en förordning gäller ju ett direktiv inte omedelbart i medlemsstaterna. En förordning kan kräva kompletterande nationella regler, men ett direktiv måste genomföras med nationell lagstiftning. Ett direktiv är också bindande bara med avseende på det resultat som skall uppnås och överlåter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförande. I ett direktiv är bestämmelserna regelmässigt också mera obestämt hållna än vad de är i en förordning, som skall tillämpas omedelbart, och förutsätter tolkning vid det nationella genomförandet. Frågor måste lämnas olösta för att man skall kunna anta direktivet. Vad som är den riktiga tolkningen kan nästan alltid diskuteras och skall i sista hand avgöras av EG-domstolen.

Men inte minst eftersom det rör sig om förmögenhetsrättslig lagstiftning, som alltså skall gälla mellan enskilda, leder rimliga krav på förutsebarhet till att man inte kan nöja sig med otydlighet utan man måste försöka genomföra direktivet med klara regler. Så långt det går måste man försöka komma fram till den riktiga tolkningen — eller i vart fall en förnuftig tolkning — av direktivet. Bara i undantagsfall bör man vid genomförandet acceptera en oklar nationell regel med hänvisning till att det är EG-domstolen som har sista ordet.

I distansavtalsdirektivet och konsumentköpsdirektivet finns visserligen många regler som är precist och detaljerat utformade men ännu fler som lämnar ett betydande tolkningsansvar och därmed även handlingsutrymme åt den nationella lagstiftaren. Direktivet om elektronisk handel kräver en avsevärd tolkning för att över huvud taget kunna genomföras, åtminstone vad gäller dess civilrättsliga aspekter. Också direktivet om sena betalningar är obestämt i väsentliga hänseenden, t.ex. när det gäller reglerna om återtagandeförbehåll och om oskäligen avtalsvillkor.

Även när ett direktiv kan tyckas vara tydligt om vilket resultat som avses bli uppnått, är medlemsstaterna likväl inte bundna av terminologi och systematik, något som för civilrättslig lagstiftning alltid

fordrar ingående överväganden. Till detta kommer att nästan alla de förmögenhetsrättsliga direktiven har varit minimidirektiv. Detta har till i dag gällt samtliga direktiv på konsumentområdet, men måhända sker ett principiellt genombrott med direktivet om finansiella tjänster. Även direktivet om sena betalningar är ett minimidirektiv. Som utgångspunkt vid genomförandet gäller därför att medlemsstaterna, inom de ramar som ges av EG-fördraget, får bestämma ett starkare skydd för konsumenterna (eller såvitt gäller direktivet om sena betalningar, för borgenärerna) än vad de aktuella direktiven ger. Detta är av betydelse vid genomförandet, särskilt när den närmare innebörden av ett direktiv är oklar. I de nordiska länderna vill man naturligtvis genomföra konsumentdirektiven så att deras konsumentskydd säkert är uppfyllt. Att ett direktiv ger en minimireglering innebär också att det har den flexibilitet som ibland kan vara nödvändig för att genomföra reglerna på ett sätt som står i samklang med allmänna civilrättsliga principer och som passar väl in i den civilrättsliga lagstiftningen i övrigt. I sammanhanget kan tilläggas att direktiven också har rört områden som ligger så i tiden — t.ex. konsumentskydd och elektronisk handel — att man vid genomförandet knappast kan undgå att ta upp aktuella närliggande frågor som är angelägna men som inte behandlas i direktivet, kanske för att det inte fanns tillräcklig majoritet för detta. Ett nordiskt samarbete har visat sig värdefullt också då.

Att kommissionen väljer att gå fram med direktiv och inte förordningar innebär alltså att det återstår en lång rad politiska och rättsliga frågor att överväga i nationell rätt. Ju fler medlemsstater som enas om hur frågorna bör lösas, desto större är möjligheten att deras lösningar blir bestämmande och godtas av kommissionen och EG-domstolen. Staterna brukar därför samarbeta vid genomförandet.

Mot den bakgrunden är det självklart att de nordiska länderna med sina likartade samhällsförhållanden och sin långa tradition av lagstiftningssamarbete tillsammans försöker lösa de frågor som uppkommer vid genomförandet. Särskilt om länderna har samarbetat under förhandlingarna är det givet att man går vidare och diskuterar hur direktivet bör genomföras, inte minst om det redan finns samnordisk lagstiftning på området. Samarbete om genomförandet har blivit naturlig rutin (och anbefalls ju också i 1997 års samarbetsprogram från Nordiska Ministerrådet).

Varken övriga medlemsstater eller kommissionen har några invändningar mot att de nordiska länderna samordnar genomförandet. Det har faktiskt hänt att andra länder försiktigt hört sig och undrat om de kan bidra. Kommissionen är intresserad av så mycket harmonisering som möjligt och har ingen anledning att bekymra sig för att vissa länder samarbetar, bara detta sker lojalt mot direktivet. I själva verket har kommissionen uppmuntrat det nordiska samarbetet, bl.a. genom att ordna och finansiera en presentation för kandidatländer av "den nordiska modellen" för genomförande av distansavtalsdirektivet.

När de nordiska medlemsstaterna vid det möte som kommissionen numera brukar hålla för att diskutera genomförandefrågor har meddelat att man redan tillsammans kommit fram till hur direktivet bör tolkas, har kommissionen dock grymtat till.

Under de senaste ungefär två åren har de nordiska länderna (dock inte alltid alla fem) haft ett nära samarbete vid förhandlingar om bl.a. konsumentköpsdirektivet, direktivet om finansiella tjänster, direktivet om elektronisk handel, direktivet om digitala signaturer och direktivet om sena betalningar. De fem nordiska länderna har sedan tillsammans genomfört bl.a. distansavtalsdirektivet och direktivet om digitala signaturer, vilket har resulterat i likadan nordisk lagstiftning, både sakligt och strukturellt, och i samstämmiga förarbeten. Diskussioner pågår om genomförande av konsumentköpsdirektivet, direktivet om elektronisk handel och fjärde motorfordonsförsäkringsdirektivet och skall inledas om direktivet om sena betalningar. De nordiska länderna samarbetar också för att i EG-domstolen försvara sitt gemensamma genomförande av direktivet om oskäligen avtalsvillkor. Det är en truism att säga att den nordiska förmögenhetsrätten har harmoniserats genom direktiven men inte att den har harmoniserats långt mera än vad direktiven egentligen krävde.

Denna extra nordiska harmonisering av förmögenhetsrätten är viktig: handeln och rörligheten mellan de nordiska länderna är omfattande och ökar. Enligt 1962 års Helsingforsöverenskommelse gäller allmänt att länderna skall sträva efter att uppnå största möjliga överensstämmelse i privaträtten. Samarbetet är värdefullt också av andra skäl. I propositionen till distansavtalslagen uttalar sig regeringen om betydelsen av det nordiska lagstiftningssamarbetet (se prop. 1999/2000:89 s. 19 f.): En gemensam nordisk förståelse av ett direktiv kan bidra till att detta tolkas och genomförs på ett likartat sätt i hela EU. Ett samordnat nordiskt genomförande av ett direktiv gör det lättare att få gehör för nordiska lösningar vid lagstiftningsarbete på närliggande områden i EU. Det har ett värde i sig om den nordiska rättslikheten kan upprätthållas och helst förstärkas.

Samarbetet sparar dessutom betydande resurser för de nordiska regeringskanslierna, och det är därmed av omedelbart och konkret värde för dem som deltar. Bara det att en handläggare, som normalt måste streta ensam med sitt lagstiftningsprojekt, har någon i samma situation att diskutera uppkomna problem med är oskattbart. Samarbetet är fortfarande lika trevligt som förr i tiden fast middagarna är färre. Men motorn i lagstiftningssamarbetet är numera i stället främst att man sparar resurser. Det är just resursbesparingen som driver samarbetet framåt.

Samarbetet bör vara informellt

En erfarenhet som är gemensam för samarbetet vid såväl förhandlingarna som genomförandet är att det fungerar bäst när det är informellt.

Om det slags praktiska samarbete som det här är fråga om blir styrt av administrativa riktlinjer och politiska överenskommelser, då fungerar det inte lika bra. Man bör undvika att söka få till stånd bindande uppgörelser, t.ex. om hur man skall ställa sig till ett visst förslag eller hur en bestämmelse bör genomföras. I undantagsfall är det kanske lämpligt eller rent av nödvändigt, men i regel tar det bara tid, tär på det fortsatta samarbetet och är inte effektivt, särskilt med tanke på hur snabbt förhållandena kan ändras. Man bör nog helst också avstå från detaljerade riktlinjer som mest tar värdefull tid i anspråk. Ytterligare riktlinjer för samarbetet bör inte reglera hur samarbetet närmare skall gå till. Det viktiga är att det säkerställs att det finns allmänna förutsättningar (inte minst ekonomiska resurser) för ett samarbete: att samarbete kan komma igång när det behövs och att det verkligen kommer igång när det krävs. Alltså lite mer än de vakande ögon som Nordiska ämbetsmannakommittén för lagstiftningsfrågor (NÄL) nu håller på samarbetet och de riktlinjer som finns i 1997 års samarbetsprogram.

Man bör alltså vara försiktig så att samarbetet inte byråkratiseras. Samarbetet under förhandlingarna och genomförandet bör inte främst vara ett politiskt samarbete mellan länderna. Det unika i det nordiska samarbetet — och helt klart dess styrka i detta sammanhang — är att det är ett direkt och ganska fritt samarbete mellan de handläggande tjänstemännen: informellt och flexibelt och därmed effektivt för sin uppgift. Något motsvarande finns inte mellan andra länder, och det bör man ta vara på.

Det som är styrkan i detta slags praktiska samarbete innebär förvisso också risker och begränsningar. Man måste givetvis vara vaksam så att det inte blir alltför otvunget och självständigt och bara ytterligare minskar demokratin i lagstiftningsarbetet i EU. Informaliteten är en risk men har hittills inte varit något problem: ställningstaganden bereds på vanligt sätt i respektive regeringskansli. Och att denna typ av samarbete är det effektivaste sättet att samarbeta under förhandlingarna och vid genomförandet innebär inte att det är tillräckligt. Det räcker inte till för andra uppgifter. Det ligger i sakens natur att ett informellt tjänstemannasamarbete passar mindre väl för t.ex. nordiska initiativ för att påverka den politiska utvecklingen. Det behöver alltså kompletteras med andra former.

Genomförandegrupper

Samarbetet vid genomförandet av ett direktiv går till så att en genomförandegrupp bildas med en eller två deltagare från berörda departement i alla de fem nordiska länderna.

Samarbetet sker mellan departementen och utanför Nordiska ministerrådet. Island och Norge har kunnat delta i genomförandegrupperna även innan det aktuella direktivet omfattats av EES-avtalet och har gjort det lika aktivt som de andra. Att tre länder är med i EU och två i EES påverkar inte alls arbetet, bortsett möjligen från en viss skillnad i tolkningen av direktivet som bara berikar samarbetet. Att de danska, finska och svenska tjänstemännen har deltagit i en utdragen närkamp om direktivet och kanske harvat igenom en lång rad olika kompromissförslag kan inte undgå att påverka deras läsning av den slutliga versionen, medan de isländska och norska tjänstemännen bidrar med en mera frisk tolkning. Det är däremot för tidigt att säga om Danmark, som inte deltar i det civilrättsliga samarbete som förts från tredje till första pelaren, i likhet med Island och Norge kommer att delta i samarbete om genomförande av ett sådant direktiv innan man vet om man är bunden av det. Än så länge har bara en förmögenhetsrättslig förordning antagits på det nya civilrättsliga området, insolvensförordningen. Ur nordisk synvinkel lär det inte finnas något som hindrar ett danskt deltagande. I det nordiska EU-relaterade familjerättsliga samarbetet är Danmark med.

Till skillnad från vad som sägs i 1997 års samarbetsprogram har det visat sig vara lämpligt att en genomförandegrupp blir i viss mån "institutionaliserad". Detta kan garantera att goda rutiner upprätthålls och att ett samarbete snabbt sätts igång om det behövs.

Ibland deltar representanter från olika departement i genomförandegruppen, vilket inte påverkar arbetet annat än positivt. Gruppen börjar omedelbart när direktivet antas och arbetar sedan normalt under hela genomförandetiden, dvs. i regel tre år. Ordförandeskap och mötesplats cirkulerar mellan länderna. Möten brukar hållas under en eller två dagar ungefär en gång i månaden eller varannan månad, beroende på hur arbetet går. Man går igenom artikel för artikel och diskuterar hur bestämmelserna bör tolkas och lämpligast genomföras. Hur skall artikeln tolkas? Vad behöver ändras i nationell lagstiftning? Vilken systematik och terminologi bör användas? Vad bör stå i lagtext och vad bör stå i motiv? Hur bör lagtexten och motiven utformas? Finns det skäl att gå längre än direktivet i konsumentskyddet? Vilka närliggande frågor bör lämpligen tas upp? Deltagarna drar sig inte för att ha åsikter om genomförandet i de andras länder. Det finns ett påtagligt medvetande om ett gemensamt intresse av ett riktigt och lämpligt genomförande i alla länderna. Några skillnader i metoder för genomförande har inte märkts, inte heller någon principiell skillnad i hur man uppfattar direktiv; bara en mera realistisk syn hos dem som har längst erfarenhet. Några beslut tas aldrig, men man arbetar sig fram till en gemensam förståelse av direktivet och ambitionen är helt klart att dessutom försöka komma fram till gemensamma identiska regler och helst också motiv. Det kan vara lättast att uppnå detta när det gäller direktiv på nya områden (t.ex. distansavtal).

Diskussionerna i sig själva kan för övrigt bli till vägledning vid rättstillämpningen, alltså även om de inte utgör en rättskälla i vanlig mening. Att tjänstemän från fem nordiska länder har tolkat en direktivregel på visst sätt kan hjälpa till vid tillämpningen av den bestämmelse som genomför regeln. I propositionen till distansavtalslagen redovisas utförligt diskussionerna i genomförandegruppen utan att regeringen gör dem till egna motiv.

Arbetsuppgifter fördelas mellan länderna, t.ex. förbereds mötena genom diskussionspromemorior med förslag till lagtext vilka skickas ut före mötena. Remissynpunkter diskuteras tillsammans, och synpunkter från ett land kan alltså påverka lagstiftningen också i de andra länderna.

Vad som något stör arbetet är att länderna har olika beredningskrav. I Sverige är lagstiftningsprocessen mera styrd av bestämda tider och tar därför ofta längre tid än vad den gör i de andra länderna. Det kan vara så att en proposition måste beslutas här innan de nordiska överläggningarna är klara.

Underrättelsesystem

I samband med genomförandemötena kan man behandla andra EU-frågor.

Länderna informerar varandra, t.ex. om det man känner till om vad kommissionen förbereder i andra projekt, utväxlar dokument och diskuterar uppkomna frågor. Mötena fungerar som ett allmänt underrättelse- och beredskapssystem, vilket är nyttigt inte bara för Island och Norge, som står vid sidan av dokumentflödet, utan i högsta grad givande även för Danmark, Finland och Sverige. I EU vimlar det av dokument om allt möjligt, men det är väldigt svårt att få fram tillförlitlig information om vad som är att vänta. De nordiska mötena är många gånger det bästa sättet för detta. Det har visat sig att Island och Norge kan vara mera insatta i kommissionens planer än vad EU-länderna är. Kommissionen kan ibland vara mera generös med information vid EES-mötena. Tillsammans kan man lägga pussel och få ett bättre begrepp om vad som händer. Med gemensam framförhållning sparar länderna värdefull tid och kan planera ett kommande samarbete. Det var t.ex. vid ett nordiskt genomförandemöte om distansavtalsdirektivet som alla fick kännedom om förslaget till direktiv om elektronisk handel, vilket kommissionen förberedde i ovanlig stor hemlighet. Det ledde till att man tidigt kunde sätta ut ett särskilt möte om direktivet och därmed snabbt få igång ett förhandlings-samarbete.

Även om genomförandegrupperna kan fungera som ett beredskapssystem, vore det ändå bra om man hade en mera ordnad struktur för framförhållning, särskilt när det gäller utvecklingen på längre sikt. Detta saknas i samarbetet. De nordiska rättsråden bör kunna spela en viktig roll. Kanske kan universiteten också bidra.

Grönböcker

Någon gång diskuteras i genomförandegrupperna även svar på de grönböcker, frågeformulär o.likn. som kommissionen brukar skicka till medlemsstaterna när den förbereder förslag. Behovet av samarbete är generellt sett ganska litet, eftersom svaren ändå måste hållas så allmänna. Emellanåt kan det dock vara lämpligt att samordna svaren.

Förhandlingarna

Det är svårare att beskriva hur samarbetet under EU-förhandlingarna går till.

Som framgår av det tidigare sagda syftar samarbetet till att få så stort genomslag som möjlig för nordiska intressen och att höja kvaliteten på EU-lagstiftningen. Den alltid hackiga förhandlingsrytmen gör att det inte går att ha lika klara rutiner för det praktiska samarbetet. Detta hindrar dock inte att samarbetet fungerar bra.

Utgångspunkten är alltså att de nordiska länderna tillsammans diskuterar men själva tar ställning till kommissionens förslag och inte gör några överenskommelser om ståndpunkter. En annan sak är att man ofta har samma inställning till förslaget. Länderna är öppna gentemot varandra om sina ståndpunkter och redovisar var smärtgränsen går. Däremot utväxlas inte ståndpunktspromemorior och andra sådana dokument. Det viktigaste samarbetet måste alltid ske genast och direkt vid förhandlingen i rådsarbetsgruppen, mellan mötena kompletterat med kontinuerliga, nästan dagliga tjänstemannakontakter. Man analyserar kommissionens förslag och diskuterar frågor som hur man bäst utnyttjar beslutsordningen med kvalificerad majoritet, vilken taktik som är den effektivaste, vilka andra medlemsstater man bör kontakta och vilka kompromissmöjligheter som kan finnas. Argument och inlägg koordineras. Förslag på texter behandlas och läggs fram, antingen som nordiska förslag eller som förslag från ett land som stöds av de andra. Länderna samverkar även när de är oense i sak. Det har förmodligen aldrig hänt att ett nordiskt land aktivt gått emot ett annat i en väsentlig fråga.

Samarbetet fungerar i arbetsgruppen men försvagas när en fråga hissas till Coreper. Intresset för nordiskt samarbete är mera ljummet där; man bör fråga sig varför. Det förekommer ändå nordiska överläggningar när man skriver instruktioner till Coreper, och resultatet av Corepermötena diskuteras gemensamt. Samarbetet verkar däremot fungera bra vid ministermötena.

Samarbetet med Island och Norge har hittills varit förhållandevis obetydligt under förhandlingarna. För konsumentköpsdirektivet och direktivet om elektronisk handel hölls särskilda nordiska möten för att diskutera förhandlingarna. Då deltog samtliga nordiska länder. Ett möte resulterade t.o.m. i att alla fem kom överens om ett textförslag som sedan lades fram skriftligen i rådsarbetsgruppen (och om jag minns rätt påverkade direktivet). I regel är det emellertid nästan

omöjligt att hinna med användbara nordiska förhandlingsmöten. Förhandlingarna skiftar ständigt och alltför snabbt. Möten som hålls innan förhandlingarna har tagit fart kan dock vara givande, och någon gång kan ett genomförandemöte användas för att diskutera förhandlingarna. Island och Norge kan få regelbunden information om hur förhandlingarna går och tillgång till alla dokument, fast intresset för detta har varit mindre än väntat. Allmänt sett är möjligheterna likväl små för dem att påverka förhandlingarna. Kommissionen utgår nog från att samarbetet mellan de fem nordiska länderna under förhandlingarna är bättre än vad det är.

Nordiska initiativ

Frågan om samarbete för att få till stånd en reglering lär ännu inte ha aktualiserats vid tjänstemannasamarbetet.

Samarbetet skulle i så fall gå ut på att tillsammans försöka få kommissionen intresserad av att komma med förslag till harmonisering på något nytt förmögenhetsrättsligt område, t.ex. med en gemensam nordisk framställning. Som redan har antytts passar inte tjänstemannasamarbetet för sådana överväganden. Det är svårt att tro att man där på egen hand skulle komma fram till att det behövs harmonisering av förmögenhetsrätten. I Justitiedepartementet övervägdes visserligen om man inte på lämpligt sätt skulle försöka väcka kommissionens intresse för ett förslag på en europeisk konsumentförsäkringslag för att balansera den fria rörligheten för försäkringstjänster. Det skulle också ha kunnat passa bra som ett samnordiskt initiativ. Lusten för ett sådant initiativ försvann emellertid när det framgick att principen om att konsumentdirektiv alltid är minimidirektiv kan komma att brytas genom direktivet om finansiella tjänster. Resultatet av ett nordiskt initiativ riskerade att bli ett fullharmoniseringsdirektiv som tvingade de nordiska länderna att sänka sitt konsumentskydd i försäkringsavtalsrätten. Frågan nådde därför aldrig till nordiska diskussioner.

Såvitt jag vet har det inte förekommit något fall där man vid tjänstemannaöverläggningarna ansett det varit lämpligt med gemensamma initiativ på nya områden. Sådana initiativ måste tas upp på något annat sätt, kanske i samband med att man ändå möts i NÅL eller vid de nordiska justitieministermötena. Här kan det alltså behövas nya samsarbetsrutiner.

Överträdelseärenden

Jag har inte sagt något om nordiskt samarbete vid överträdelseärenden. Man bör väl kunna utgå från att det inte behövs några närmare rutiner för det.

Tidigare har nämnts att de nordiska länderna samarbetar för att försvara sitt genomförande av direktivet om oskäligen avtalsvillkor i EG-domstolen. Målet gäller en principiell fråga för nordisk lagstiftnings-

tradition, närmast om vägledande regler kan finnas i motiv eller — vilket kommissionen menar — måste stå i författningstext. Samarbetet tillhör de undantagsfall där det har varit lämpligt med en form av överenskommelse mellan länderna. Länderna diskuterar också gemensamt hur argumenten bör läggas upp.

I detta fall verkar det ha tagit onödigt lång tid innan man i alla de nordiska länderna var på det klara med kommissionens åtgärder. En lämplig ordning är kanske att det snabbt anmäls, t.ex. i NÄL, att kommissionen satt igång ett överträdelseförfarande.

Likasa när det gäller andra mål i EG-domstolen förekommer samarbete om än i en ganska liten utsträckning. Då och då tas kontakter mellan tjänstemännen för att t.ex. diskutera om det finns anledning att yttra sig i ett mål. Man bör i vart fall försöka undvika att ett land beslutar att yttra sig i ett mål som rör samnordisk lagstiftning utan att de andra känner till det. Inte heller för detta torde det dock behövas några särskilda rutiner.

Kan samarbetet bli bättre?

Det är inte så lätt att ge exempel på fall där det nordiska samarbetet hade kunnat fungera bättre än det gjorde. Det beror naturligtvis på hur högt man sätter ambitionerna.

Man kan säkert dra igång ett rejälare samarbete för de rättsakter som än så länge skall tas med enhällighet, dvs. i det civilrättsliga samarbete som har flyttats från tredje till första pelaren. Danmarks speciella ställning kan eventuellt utgöra ett särskilt skäl för samarbete. I förhandlingarna om Rom II finns en rad politiska och juridiska frågor som lämpar sig för samarbete.

Möjligen hade man genom ytterligare samarbete kunnat göra direktivet om elektronisk handel bättre. Samarbetet hämmades där i viss mån av att Finland, som då var ordförande i EU, av naturliga skäl måste ha en mer tillbakadragen förhandlingsroll men mest av att förhandlingarna gick så snabbt att det var svårt att ha ett nordiskt samarbete. Möjligen hade länderna kunnat samarbeta mera effektivt för att få fram direktivet om finansiella tjänster. Samarbetet försvårades av att den avgörande frågan (om direktivet skulle vara ett minimidirektiv) ganska snabbt hissades från rådsarbetsgruppen till Coreper, där förutsättningar för nordiskt samarbete, som sagt, är mera begränsade. Det fanns nästan inget nordiskt samarbete alls i förhandlingarna om fjärde motorfordonsförsäkringsdirektivet, men läget var sådant att det saknades behov av samarbete. Direktivet kunde ändå bli tillräckligt bra.

Något fall där man kan säga att det nordiska samarbetet har havererat finns inte.

Om man skall peka på någon särskild fråga där samarbetet bör kunna förbättras så är det översättningar av EG-rättsakter. I genomförandegrupperna upptäcks inte sällan att t.ex. den danska och svenska

lydelsen av direktivet skiljer sig åt i väsentliga hänseenden (den danska är ofta bättre). Originalversionerna brukar vara engelska eller franska dokument, och dessa översätts i rådets sekretariat. Arbetsbördan är ofattbar. Översättarna, som inte är jurister, måste klara av åtta sidor lagtext om dagen och juristlingvisterna 200 sidor om dagen. Kvaliteten är inte alltid den högsta. Regeringskanslierna brukar bara få ett par dagar på sig att lämna synpunkter på översättningarna. Man kan inte hinna tänka på allt då. Ett samarbete mellan de nordiska länderna skulle vara till nytta.

Framtiden

På det hela taget är den nordiska beredskapen god. Tillsammans skall man säkert klara av också de nya förmögenhetsrättsliga EU-projekt som snart kommer.

Flera rör konsumentskydd (bl.a. ändringar i hemförsäljningsdirektivet, konsumentkreditdirektivet och paketresedirektivet, ändringar i konventionen om tillämplig lag i avtalsförhållanden, Rom I, och så småningom säkert ett direktiv om konsumenttjänster och ytterligare konsumentköpsregler) och särskild ersättningsrätt (bl.a. ett nytt produktansvarsdirektiv, ett miljöskadedirektiv, ett femte motorfordonsförsäkringsdirektiv och gemensamma regler om brottskadeersättning). Också tillämplig lag för arv och för makars och sambors förmögenhetsförhållanden står på dagordningen. Snart anses tiden tillräckligt mogen för att på allvar ge sig i kast med sakrätten. Det blir en utmaning för det nordiska samarbetet. Här finns särskild anledning till framförhållning, inte minst för att försöka betona vikten av balans mellan alla intressen och att försöka undvika en rad motstridiga särdirektiv som bara slår sönder ländernas egendomsordningar. Ifall sakrätten skall harmoniseras bör man försöka göra det något så när överlagt. Men det blir inte så lätt. I direktivet om sena betalningar prövade man att harmonisera regler om återtagandeförbehåll men lyckades inte och lär snart återkomma. Europeiska regler om godtrosvärv har varit på tal ett tag. Behovet av gemensamma regler om giltighet av säkerheter är tydligt (ett visst arbete har påbörjats). En harmonisering av förmånsrättsordningen anses nog nödvändig för den gemensamma marknaden. Insolvensförordningen var kanske bara ett första steg mot en harmonisering av den materiella insolvensrätten. Man har börjat tala om gemensamma regler om skuldsanering.

Däremot torde en harmonisering av den vanliga dispositiva förmögenhetsrätten inte vara aktuell. Vi lär aldrig få se en förordning eller ett direktiv om en europeisk avtalslag eller köplag. För vad skall man med det till?

Det finns egentligen bara ett riktigt orosmoln för det nordiska samarbetet, och det är den accelererande farten i lagstiftningsprocessen i EU. Hotet är inte att det kommer fler och fler direktivförslag. Det bara ökar intresset för nordiskt samarbete. Faran är i stället att

allmänna politiska intressen — eller snarare den institutionella dynamiken i EU — tvingar fram orimligt snabba beslut. Trenden är klar. Direktiven måste förhandlas färdigt snabbare och snabbare, och det skall ges kortare och kortare tid för genomförande. Frågor hissas alltför tidigt till Coreper för avgörande. Att en fråga är juridiskt komplicerad anses inte längre få hindra att den överlämnas till Coreper, t.ex. försökte man där att i detalj utforma regler om den sakrättsliga giltigheten av återtagandeförbehåll.

Jakten efter snabb EU-reglering går ut över kvaliteten i direktiven och i den nationella lagstiftningen. Det leder också till att det blir svårt att hinna med nordiskt samarbete, i vart fall under förhandlingarna och, om man tar genomförandetiden på allvar, också under genomförandet. Man kan jämföra distansavtalsdirektivet och konsumentköpsdirektivet med de senare framtagna direktiven om sena betalningar och elektronisk handel. Distansavtalsdirektivet förhandlades i fem år och hade en genomförandetid på tre år. Även för konsumentköpsdirektivet är tiden tre år. Den svenska lagstiftningsprocessen tar ungefär så lång tid, och Sveriges principiella inställning är att genomförandetiden för civilrättslig lagstiftning måste vara tre år med hänvisning bl.a. till kraven på kvalitet och överläggningar med andra länder och kommissionen. För dessa direktiv fanns det alltså tillräckligt med tid för ett nära och givande nordiskt samarbete. Direktiven om sena betalningar och elektronisk handel pressades fram på ungefär ett år och har kortare genomförandetider; för direktivet om sena betalningar var det nästan omöjligt att få en längre genomförandetid än 18 månader. På så kort tid kan man inte göra mer än skynda fram ett i bästa fall ganska innehållslöst direktiv och en motsvarande nationell reglering, än mindre ha tid för några ordentliga nordiska överläggningar. Fast problemet med alltför snabb lagstiftning är en mindre olycka för det nordiska lagstiftningssamarbetet än vad det är för medborgarna och företagen i EU.

Hur går det då slutligen med det nordiska samarbetet utanför EU?

Som inledningsvis har framhållits måste lagstiftningsresurser i dag koncentreras på EU-frågor. Det lär ta lång tid innan det åter kan bli utrymme för något lagstiftningssamarbete i ett eget nordiskt förmögenhetsrättsligt projekt. Det är ändå fel att säga att det nordiska samarbetet utanför EU-området har försvagats. Intresset har inte minskat. Tvärtom, det är större än tidigare. Men man har just nu inte så mycket tid till det. Det traditionella samarbetet finns kvar, t.ex. övervägs gemensamt om reservationer till internationella köplagen (CISG) bör behållas. I utredningsdirektiv betonas regelmässigt betydelsen av kontakter med andra nordiska länder. Det täta samarbetet i EU-frågor har dessutom lett till ytterligare nordiskt samarbete. I andra internationella organisationer samarbetar länderna mera och effektivare än förr. För att spara resurser fördelar man inte så sällan ansvaret för bevakning av möten. Erfarenheten att samarbete sparar betydande resurser

har lett till återkommande departementsmöten om ersättningsrätt och avtalsrätt där man behandlar gemensamma frågor. Samarbetet har också spritts till helt nya områden. Det har t.ex. satts igång ett omfattande familjerättsligt samarbete där man delvis arbetar på samma sätt som i genomförandegrupperna. Man inspireras lättare av varandras lösningar. Kontakterna mellan departementen är bättre än någonsin tidigare. Ett telefonsamtal till en nordisk kollega kan vara det snabbaste sättet att lösa ett problem.