

Europeiseringen påverkar oss — hur påverkar vi?

Av ambassadören ÅSA WEBBER

Europeiseringen är en kraft vars inverkan är mångfasetterad och långtgående. Effekterna på vår rättsordning är långsiktiga, varaktiga och delvis svåröverskådliga. Konsekvenserna av det europeiska samarbetet för bland annat civilrätten kommer vi att behöva analysera under lång tid framöver. Denna artikel gör inte anspråk på att besvara frågan Quo vadis. Däremot är avsikten att belysa något om förutsättningarna för tillkomsten av lagstiftning på civilrättens område inom EU, vad som har uppnåtts hittills och Sveriges roll i detta arbete.

Europeiseringen påverkar oss

I år har Sverige varit medlem i EU i 20 år vilket har påverkat oss på många plan, inte minst när det gäller vår rättsordning och civilrätten. Det svenska EU-inträdet har påverkat den lagstiftande, verkställande och dömande makten. Inflytande utifrån har alltid funnits, vilket Boel Flodgrens artikel belyser. Att anpassningen av vårt rättssystem till de förpliktelser och möjligheter som följer av vårt EU-medlemskap har stor betydelse både på kort och lång sikt, råder det inga tvivel om. Europeiseringen innebär att utvecklingen av svensk rätt blir allt mer sammanfogad med utvecklingen inom EU. Under den tid som Sverige har varit EU-medlem har mycket hänt. Vi är fler medlemsstater och fördragets beslutsregler har ändrats under denna period. En relevant fråga i sammanhanget är om vi efter 20 år förvaltar våra möjligheter till inflytande i detta gemensamma rättssystem på bästa sätt och om vi hanterar konsekvenserna väl i vårt eget rättssystem.

Frågan som sysselsätter oss som arbetar och förhandlar i Bryssel är hur vi ska påverka och ha ett inflytande i den europeisering som numera tydligt präglar förutsättningarna för att kunna lagstifta, fatta beslut och döma. För dem av oss som arbetar för Sverige i EU-sammanhang är uppdraget att åstadkomma ett för Sverige fördelaktigt inflytande och utfall. För andra medaktörer handlar det om att göra motsvarande för sina respektive medlemsstater, organisationer och uppdragsgivare. I en Europeisk union, så komplex och sammanlänkad som den är i dag, bygger våra gemensamma förhandlingsresultat på att förstå förutsättningarna, att ge och ta och att bemästra konsten, att kompromissa. Det är detta som skapar plattformen för det lagstiftnings- och förhandlingsarbete inom EU som ständigt pågår i Bryssel, Strasbourg och Luxemburg.

En blick i backspegeln

När Svensk Juristtidning tillkom för 100 år sedan pågick första världskriget. För 70 år sedan avslutades andra världskriget. Strax därefter inleddes det samarbete som la grunden till det som i dag är samarbetet inom EU. Den franske utrikesministern Robert Schuman förklarade den 9 maj 1950 i den s.k. Schumandeklarationen att "[d]et bidrag som ett organiserat och levande Europa kan tillföra civilisationen är oundgängligt för att bibehålla fredliga förbindelser./.../ Ett enat Europa kan inte bli verklighet på en enda gång och inte heller genom en helhetslösning. Det kommer att byggas på konkreta resultat, varigenom man först skapar en verklig solidaritet". Det var på den tiden när Europeiska kol- och stålgemenskapen inrättades. Stämningen var annorlunda när dåtidens politiker hade två nyligen avslutade världskrig i ryggen. Samtidigt lade detta grunden till det arbete vi bedriver i dag.

Den inre marknaden, eurozonen och hela det samarbete EU representerar, består av små och stora konkreta steg för att bygga reell solidaritet. Man kan undra om Robert Schuman skulle ha varit nöjd om han hade kunnat betrakta dagens EU. Kriserna i EU-samarbetet är många och nära nog ständigt återkommande. Diskussionerna om flyktingkrisen, huruvida Grekland kan stanna kvar inom eurozonen eller inte och det brittiska förhållningssättet till EU sätter på olika sätt samarbetet på prov. Det är inte längre givet att utvecklingen går i en ständigt fördjupande riktning. Fördragets ansats att skapa en "allt fastare sammanlutning" är från tid till annan ifrågasatt, kanske nu mer än någonsin.

Fram till dess att Sverige gjorde sitt EU-inträde för tjugo år sedan hade redan många byggstenar lagts för att förverkliga den inre marknaden. Den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital har sedan länge etablerats och medfört reglering på många centrala civilrättsliga områden. Samtidigt står det klart att den inre marknaden knappast en gång för alla kan sägas ha fullbordats; detta är snarare en målsättning och en ständigt pågående process. Den evolutionen är vi nu en del av när Robert Schumans ord blir verklighet med konkreta resultat i samarbetet inom EU.

Politiskt ledarskap inom EU

Den politiska drivkraften inom EU:s institutioner och bland medlemsstaternas politiska ledare är avgörande för hur utvecklingen tas vidare. Dagordningen har på senare år styrts av en hög grad av krishantering. Det finns inga tecken på att detta kommer att förändras i närtid. Under ledning av Jean-Claude Juncker avser kommissionen ägna sig åt de stora frågorna men avhålla sig från att peta i de mindre; en vision om nolltolerans i förhållande till onödiga förslag. Det är emellertid inte nödvändigtvis så att denna agenda leder till mindre integration eller fördjup-

ning. Många förslag har dragits tillbaka av den nya kommissionen men den allmänna ambitionsnivån förefaller åtminstone fortsatt hög.

På vissa områden går lagstiftningsarbetet inom EU trögt. När fördragen inrättar en inre marknad krävs också åtgärder för att förverkliga projektet. Det har i vart fall hittills visat sig att det inte händer av sig självt. Hinder kvarstår till dess de undanröjs. Det ligger också i sakens natur att det finns förbättringspotential så länge medlemsstaterna inte genomför det de åtar sig och det kvarstår hinder på den inre marknaden. Det är också vad som uppmärksammas politiskt i de olika projekt som drivs av kommissionens ledande figurer, såsom energiunionen eller den digitala inre marknaden, eller genom politiskt ledarskap i medlemsstaterna. Det återstår att se om exempelvis kriserna inom eurozonen leder till krav på gemensam finanspolitik.

Robert Schumans konstruktion och den politiska vilja som han, och många med honom i raden av senare europeiska ledare, ger uttryck för botten i frågor om suveränitet. Tanken är visserligen att medlemsstaterna inte ger upp suveränitet utan snarare att de är överens om att i olika hög grad dela den. Graden av delad suveränitet och hur långt EU:s beslutsbefogenheter sträcker sig är en fråga som också sätter sin prägel på utvecklingen av olika politikområden där viss tröghet i det rättsliga samarbetet möjligen kan förklaras av att det handlar om att dela med sig av suveränitet, vilket medlemsstaterna mer eller mindre reflexmässigt är tveksamma till. På den rättsliga sidan kan man fråga sig om inte den mer återhållna entusiasmen för att lagstifta har lett till diskrepans mellan den inriktning som europeiska ledare har gett uttryck för i fördrag och i strategiska politiska riktlinjer respektive vad som faktiskt har åstadkommit i lagstiftningstermer.

När det gäller civilrätten gav för övrigt den tidigare kommissionären Viviane Reding uttryck för uppfattningen i samband med sitt tillträde att det skulle vara enklare att harmonisera och göra framsteg på civilrättsens område än när det gällde straffrätten. Hur hennes politiska arv förvaltas av nuvarande eller kommande efterträdare är också en faktor som har betydelse i sammanhanget för den fortsatta integrationstakten de närmaste åren. Omvärldshändelser och eventuella kriser, finansiella eller av annan art, har också en plats i det politiska spel som styr dagordningen och som i förlängningen påverkar graden av civilrättslig integration.

Civilrätten och den inre marknaden

Den inre marknadens kraft som pådrivande motor inom EU-samarbetet kan inte underskattas. Här finns det en parallell till Boel Flodgrens kommentar att ”reglerna har vuxit fram och utformats i samspel med först bytesekonomin och så småningom marknadsekonomin”. Det är naturligt att flera områden från civilrätten finns med som centrala byggstenar kring den inre marknaden och de fyra friheterna; fri rörlighet för varor,

tjänster, personer och kapital. Att detta samtidigt är en del i samarbetet där den politiska retoriken avviker från det faktiska genomförandet kan ganska enkelt konstateras. Mycket återstår fortfarande att göra när det gäller avskaffandet av hinder på den inre marknaden.

Den senaste utvecklingen i detta ser vi i att kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i sina politiska riktlinjer angav just en sammankopplad digital inre marknad som en av sina tio prioriteringar. Denna skulle enligt honom bland annat byggas på en modernisering av upphovsrätten samt modernisering och förenkling av konsumentregler för online-köp. Stärkt användning av digital teknologi och online-tjänster är för den sittande kommissionen en uttalad prioritering och horisontell policy. Detta är ett stort område som har tydlig betydelse för ytterligare steg på den civilrättsliga integrationsbanan. Junckers politiska riktlinjer har sedan de presenterades förtydligats med ett meddelande om en digital inre marknadsstrategi för Europa med en detaljerad handlingsplan. Bland de steg kommissionen ser framför sig återfinns ett lagförslag om enkla och effektiva gränsöverskridande avtalsregler mellan konsumenter och företag för köp på nätet och digitalt, samt ett lagförslag om reform av upphovsrätten som presenteras under hösten 2015.

Ett förslag om en gemensam europeisk köplag som legat på bordet och förhandlats under några år finns med i kommissionens lista över förslag som drogs tillbaka. Det framgick emellertid också redan vid tillbakadragandet att syftet var att återkomma med ett reviderat förslag, vilket kommissionen också bekräftar i meddelandet om den digitala inre marknaden. I motiveringen till varför det behövs ett gemensamt regelverk på EU-nivå på detta område framgår att kommissionen menar att 28 olika konsumentsskydds- och avtalslagar avhåller både företag och konsumenter från att handla så fördelaktigt som möjligt. Därutöver behövs också enligt kommissionen en reform av upphovsrätten för att skapa enhetliga regler som underlättar tillgången till upphovsrättsligt skyddat material över Europas geografiska gränser.

Till det digitala perspektivet kommer att kommissionen under hösten 2015 avser presentera en inre marknadsstrategi för de delar där den inre marknaden genomförande kräver ytterligare nya och samlade grepp. Den inre marknad som har åstadkommit inom EU omfattar i många delar civilrättslig lagstiftning. Mycket har redan gjorts lagstiftningsvägen. Även om det inte längre är givet att utvecklingen går i en ständigt fördjupande riktning drar den inbyggda politiska dragningskraften mot fördjupning i Robert Schumans anda.

Det civilrättsliga samarbetet

Inom det civil- och straffrättsliga samarbetet som är särskilt reglerat i fördraget har utvecklingen tagit fart under de senaste åren och har fått en särskild skjuts efter Lissabonfördragets ikraftträdande, när beslutsord-

ningen med några få undantag likställdes med den som gällde på traditionella inre marknadsområden. Det civil- och straffrättsliga samarbetet har som nämnts ovan i många delar präglats av mindre stark entusiasm från medlemsstaternas sida att lagstifta på EU-nivå.

Tanken har varit att principen om ömsesidigt erkännande ska styra inte bara den inre marknaden utan också det rättsliga samarbetet. Ett uttryck för det faktum att civilrätten trots detta är något av ett särskilt politiskt kapitel återfinns i fördragets regler som anger att åtgärder som rör familjerätten och som har gränsöverskridande följder ska beslutas med enhällighet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Detta tillkom bl.a. efter svensk inverkan till följd av ett eget konstaterande att Sverige i vissa familjerättsliga frågor hamnade i ett litet läger medlemsstater. Det bör påpekas i sammanhanget att enhällighetskravet i och för sig inte är någon garanti för inflytande även om dynamiken blir en annan än med kvalificerad majoritet. Vi har sedan dess haft våra diskussioner kring frågor om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad där vi varit den medlemsstat som utlöst ett fördjupat samarbete i den s.k. Rom III-förordningen. Vi har även brottats med intressanta diskussioner om arv och dödsbon, nordiska samarbetsavtal och förhandlingar om förordningar om internationella makars och registrerade partners förmögenhetsförhållanden som väcker viktiga frågor om till exempel samkönade förhållanden.

Det som kan konstateras med dessa exempel i åtanke är att det möjligen oftare är den politiska och moraliska känsligheten som styr vad som blir de svåra frågorna på området än den rättsliga komplexiteten, även om det naturligtvis finns rättsligt kniviga frågor som är svårösta. I den senare delen är min erfarenhet att det ibland kan vara relativt sett lättare att reda ut rättsligt kluriga problem än de mer moraliskt betingade frågorna. Det förklarar möjligen varför man inte nådde enhällighet om det ursprungliga förslaget till den s.k. Rom III-förordningen och varför arbetet med anknytning till samkönade äktenskap legat nere under en ordförandeperiod.

Nordiskt perspektiv

Den svenska och de övriga nordiska avtalslagarna har ett hundraårigt perspektiv att blicka tillbaka på. I den bästa av världar skulle vi också ha ett långsiktigt perspektiv med oss in i olika förhandlingar. Vi har en lång tradition av aktivt nordiskt lagstiftningsarbete som satt prägel på många lagstiftningsområden. Vi har mycket gemensamt utöver lagstiftning med våra nordiska grannar och har ett samarbete som i många avseenden fungerar föredömligt och som har lett till goda resultat. Jag har intrycket att framgångarna i det nordiska samarbetet i många delar bygger på tillit och förtroende som har uppstått över tid och genom personligt och institutionellt relationsbyggande. Goda erfarenheter från detta

samarbete skulle kunna föras vidare i EU-kretsen. Även om vi ofta börjar med utgångspunkt i ett samnordiskt regelverk och gemensamt rättsligt synsätt i botten när vi tar ställning till nya EU-förslag, är min erfarenhet att det emellertid påfallande ofta finns andra bevekelsegrunder som spelar in för vår egen och våra nordiska grannars positionsbestämning i EU. När det gäller framför allt inre marknadsrelaterade rättsakter har de politiska ingångsvärdena ofta betydelse för hur vi slutligt ställer oss till en rättsakt.

Särskilda svenska intressen

Jag har ovan nämnt familjerättsliga intressen som Sverige värnar i EU-samarbetet. I ett bredare perspektiv har vi även andra intressen att försvara där rättsliga traditioner möts. Det kan röra vår tradition kring fri bevisföring och fri bevisprövning eller skydd kring tryck- och yttrandefrihet som följer av våra svenska grundlagsperspektiv. Det finns även inre marknadsrelaterade områden där våra nationella traditioner aktualiseras i diskussionerna. Jag tänker till exempel på bolagsrätten och den nordiska modellen för bolagsstyrning och ägande som skiljer sig från den anglosaxiska modellen och andra länders synsätt. Arbetsrätten är ett annat område som berörs av EU:s regelverk där vi har intressen av att värna vår frihet när det gäller den svenska arbetsmarknadsmodellen. Detta aktualiseras särskilt i tider där fri rörlighet för personer både ifrågasätts och värnas. Samtidigt ser vi tendenser till att fördjupa EU-samarbetet även i arbetsmarknadssammanhang, framför allt i eurozonen, till följd av kriserna i eurosamarbetet.

Det krävs ofta en balans mellan att å ena sidan kunna upprätthålla egna traditioner och ett system som har tjänat oss väl och å andra sidan förmåga att se till behov av och möjligheter i europeiska lösningar på gemensamma utmaningar. Vi som svenska kulturbärare och företrädare i förhandlingssammanhang har närmast känslan av att ha vissa frågor med oss i ryggmärgen och som ett stående inslag i de instruktioner vi får från regeringskansliet. Ibland behöver vi ha förmåga att ta ett steg tillbaka och analysera våra egna lösningar utifrån ett europeiskt perspektiv. Detta är också en diskussion som det skulle kunna finnas ett värde av att se mer av i den offentliga debatten.

Svensk närvaro i EU

Sverige är en av de stater som valt att förlägga en del av sin lagstiftande verksamhet till det förhandlingsmyller som EU utgör. Det innebär också att vi inte ensamma förfogar över den massa av EU-lagstiftning som blir en del av svensk lagstiftning. Vi förfogar inte heller helt själva över tolkningen av resultatet. Det senare gör EU-domstolen, som har sista ordet. Utmaningar i sammanhanget är att påverka utvecklingen och att utöva inflytande på bästa sätt. Det vi faktiskt kan göra är att i ett tidigt skede ta

politiskt initiativ, att föreslå önskade förändringar och inom givna ramar påverka resultatet genom att vara aktiva och skickliga förhandlare. Det förutsätter också att de målsättningar vi formulerar på politisk nivå är väl avvägda och anpassade till förutsättningarna för den förhandlingsmiljö på europeisk nivå som vi har att förhålla oss till.

Svenska politiker och tjänstemän sitter dagligen i lagstiftningsförhandlingar i EU. Skarpa lagstiftningstexter tas fram i samverkan mellan institutionerna i deras respektive roller i lagstiftningsapparaten. I detta arbete strävar vi efter bästa utväxling på svenska intressen i förhandlingar. Vi behöver vara medvetna om ett antal framgångsfaktorer såsom att förhålla oss till majoritetens linje, bilda allianser, lämna konstruktiva och konkreta förslag, vara hjälpsamma, trovärdiga och pålitliga, tydliga och tidigt ute med våra ståndpunkter. Det är också viktigt att våra ståndpunkter är situationsanpassade.

EU-arbete är ett stort lagarbete som ställer krav på samarbete och att den ena handen vet vad den andra gör. Vi är många som är involverade i förhandlingar i olika frågor och en viktig sak i sammanhanget är att vi i "Team Sweden" går i takt oavsett om vi representerar regeringskansliet eller självständiga myndigheter. Vi vill och bör uppfattas som ett samlat och enat lag med samma mål. Det senare är en framgångsfaktor.

Riksdag, regering, det svenska rättsväsendet, självständiga myndigheter, kommuner och landsting påverkas alla av europeiseringen. Gedigen erfarenhet av lagstiftningsförhandlingar i EU-sammanhang bör värdesättas vid rekrytering till samtliga arbetsplatser där den kompetensen behövs. Detta gäller också meritvärdering för tjänstgöring i svenska domstolar, som har en särskild roll att spela när det gäller EU-rättens effektivitet och genomslag. Kommissionen påpekade i samband med en stor konferens i november 2013, Assises de la Justice, att säkerställandet av effektiviteten i den europeiska civilrätten hänger samman med effektiva nationella rättssystem där kvalitet, oberoende och effektivitet var avgörande faktorer.

Avslutande kommentarer

Unionsfördraget anger i artikel 4.2 att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet och konstitutionella grundstruktur. Fördraget om europeiska unionens funktionssätt innehåller, i den del som inrättar ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, också ett erkännande av att medlemsstaternas olika rättssystem och rättsliga traditioner ska respekteras. Detta innebär emellertid inte något "carte blanche" om väl en normkonflikt uppstår. Skrivningarna i fördragen förutsätter att EU-lagstiftarna tar fasta på dessa i utformningen av det sekundärrättsliga regelverket. Vi som förhandlare har inte alltid en lätt uppgift att förklara vad det är i svenska grundlagar eller i våra traditioner som absolut måste värnas. I förhandlingarna ägnar vi betydande tid och kraft åt att lösa

potentiella normkonflikter och i vissa fall investerar vi vårt förhandlingsskapital i lösningar på bekostnad av andra materiellt viktiga frågor. En ödmjuk inställning till att det kan finnas olika vägar framåt, perspektiv och behov borde kunna vara både en värdefull och kanske nödvändig utgångspunkt vid framtida analyser och översyn av svenska regelverk. En nationell "försvarsreflex" är naturlig i olika sammanhang men jag tror också att vi som medlemsland kan möta utmaningar och eventuella ifrågasättanden av våra rättsliga lösningar om vi tänker proaktivt och lösningsinriktat för framtiden. Det skulle ur mitt perspektiv vara ett bra sätt att visa att vi förmår förvalta våra tjugoåriga EU-erfarenheter väl.