LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM (2018) 373)

Wenander, Henrik

2018

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2018). Remissyttrande: Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM (2018) 373).

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Download date: 14. Oct. 2026

LUNDS UNIVERSITET

Rektor

BESLUT

2018-09-06 Dnr V 2018/1312

Regeringskansliet

Yttrande över Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM(2018) 373)

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på remissen EU-kommissionens förslag till förordningar COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-73. I detta yttrande avges synpunkter avseende Europaparlamentets och rådets förordning om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang (COM (2018) 373). Synpunkterna har utarbetats av professor Henrik Wenander vid juridiska fakulteten.

Allmänt
Förslaget utgår från att enskilda har negativa erfarenheter av kontakter över gränserna. Det syftar därför till att inrätta en mekanism för att förbättra möjligheterna till rörlighet över gränserna. Enligt förslaget omfattar dessa problem främst sådant som är att hänföra till förvaltningsrätt/offentlig rätt. Den föreslagna förordningen ska anvisa ett sätt för myndigheter att antingen tillämpa grannlandets regler, i förekommande fall genom ändring av redan meddelade beslut, eller att ta initiativ till regeländringar i det egna landet.

Förslaget berör grundläggande frågor om förvaltningsrättens gränsöverskridande aspekter. Det får anses vara mycket långtgående att föreslå tillämpning av utländska offentligrättsliga regler. I forskningen har det allmänt konstaterats att det är mycket ovanligt, eller rent av i praktiken uteslutet, med regler som anger att utländsk offentlig rätt ska tillämpas. Som bakgrund bakom en sådan hållning har till att börja med anförts principiella skäl. Hit hör att den offentligrättsliga regleringen om exempelvis skatter, social trygghet och krav på tjänster är nära knuten till den egna staten och dess politiska och samhälleliga förutsättningar och intressen. Vidare har också praktiska skäl till att inte ha regler om tillämpning av utländsk offentlig rätt diskuterats. Exempel på sådana skäl är att det på dessa områden är svårt att hitta och tillämpa utländska regler på ett rimligt sätt. Dessutom tillkommer rent ekonomiska aspekter eftersom tillämpning av utländska regler på dessa områden ofta avser skatter, avgifter och sociala förmåner, där tillämpning av de utländska reglerna innebär en kostnad (se vidare Henrik Wenander, 'A Tool-Box for Administrative Law Cooperation beyond the State', i Lind och Reichel (red.), *Administrative Law beyond the State*, Nijhoff – Liber 2013). Förslaget berör inte dessa svårigheter, vare sig de principiella eller praktiska, i någon större utsträckning.

Mot denna bakgrund är beskrivningen av förslagets bakgrund och möjliga verkningar mycket rudimentär. Till att börja med är redogörelsen för de problem förslaget avser att lösa mycket kortfattad. De negativa erfarenheterna preciseras

Postadress Box 117, 221 00 Lund *Besöksadress* Wrangel, Biskopsgatan 5, 223 62 Lund *Telefon 046-222 44 90, 072-71 86 325,*
E-post carina.wickberg@rektor.lu.se

inte närmare till art eller omfattning. I förslaget anförs att åtgärder från medlemsstaterna inte räcker till för att lösa de problem som uppstår (s. 3). Eftersom dessa problem inte närmare specificeras är det dock mycket svårt att få en uppfattning om den föreslagna regleringen är nödvändig på det sätt som påstås. Det kan tilläggas att forskningen, när det gäller de nordiska länderna, inte har kunnat finna belägg för generella omfattande svårigheter för rörlighet över gränserna, även om det förekommer vissa svårigheter i mer särpräglade situationer (se Henrik Wenander, *Fri rörlighet i Norden. Nordiska gränshinder i rättslig belysning*, Juristförlaget i Lund 2014 s. 117).

Lunds universitet saknar skrivningar om de omfattande EU-rättsliga och andra regleringar som redan finns och som i olika avseenden starkt bidrar till att underlätta rörlighet över gränserna. Hit hör de regler som ska göra det möjligt att flytta eller pendla mellan medlemsländer utan att hamna i en sämre ställning avseende arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, pension och andra sådana förmåner i förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Vidare finns viktiga bestämmelser i bland annat yrkeskvalifikationsdirektivet (2005/36/EG) och tjänstedirektivet (2006/123/EG). I själva verket kan många EU-rättsliga regler ses som åtgärder för att underlätta enskildas rörlighet över gränserna genom att exempelvis samordna system och att kräva erkännande av utländska beslut. Därutöver finns generella EU-rättsliga mekanismer som underlättar sådana reglers praktiska genomslag såsom att EU-rätten har företräde framför nationell lagstiftning, att rättigheter för enskilda i EU-direktiv som medlemsstaten inte har infört i sin lagstiftning i tid ändå ska tillämpas (så kallad direkt effekt) och möjligheten för enskilda att få skadestånd från en medlemsstat som brutit mot EU-regler som ger enskilda rättigheter, exempelvis avseende rörlighet över gränserna. Inte heller dessa mekanismer berörs i bakgrundsbeskrivningen. Utanför EU-samarbetet finns dessutom viktiga mekanismer i form av bland annat dubbelbeskattningsavtal mellan medlemsstaterna. Slutligen finns en möjlighet för enskilda att genom EU:s Solvit-nätverk, som är knutet till nationella myndigheter, få upplysningar och hjälp för att kunna utnyttja sina rättigheter till fri rörlighet över gränserna i EU. Lunds universitet finner det därför uppseendeväckande att förslaget inte alls tycks ha beaktat denna omfattande reglering på en lång rad områden och hur förslaget förhåller sig till dem.

Artikel 1
I punkt 2 talas det om ”ett europeiskt gränsöverskridande åtagande, som har direkt effekt”. ”Direkt effekt” är en etablerad EU-rättslig term (se ovan under *Allmänt*) som åsyftar något annat än vad som avses här. Lunds universitet anser därför att formuleringen (åtminstone i den svenska språkversionen) är olämplig.

Artikel 3
Under (3) definieras *lagfäst bestämmelse* som bland annat förvaltningspraxis. Med lagfäst förstås att något har fått formen av lag eller annan författning. Förvaltningspraxis hör inte till denna kategori. Formuleringen är därför (åtminstone i den svenska språkversionen) olämplig.

Under (4) definieras *rättsligt problem* som något som enligt närmare beskrivning ”hämmar potentialen i ett gränsområde”. Detta är en mycket allmänt hållen definition som lämnar ett stort utrymme för de behöriga myndigheternas

bedömning utan några egentliga hållpunkter. Lunds universitet anser därför att definitionen bör göras betydligt mer konkret för att kunna fungera.

Artikel 9–17
Förfarandet för att enligt förslaget föreslå och anta åtaganden eller uttalanden framstår som mycket komplicerat och tidskrävande. Det är svårt att se i vilka situationer gränsöverskridande problem skulle kunna lösas med de föreslagna mekanismerna utöver de ovan nämnda möjligheter som redan finns. Förslaget ger inte några tydliga exempel på hur de föreslagna mekanismerna skulle kunna fungera i praktiken för att underlätta situationen för berörda enskilda.

Artikel 15
Genomförandet av åtagandet förefaller bygga på att den åtagande myndigheten rättar sig efter vad den åtagande medlemsstatens gränsöverskridande samordningspunkt har beslutat. Detta beslut kan omfatta bland annat ändring av ett redan meddelat beslut (jfr skäl 19 i förslagets ingress).

Till att börja med kan förslaget beröra frågor om hinder mot att ändra meddelade beslut enligt antingen svenska regler (så kallad negativ rättskraft) eller EU-principer (skyddet för berättigade förväntningar). Motsvarande principer finns i andra medlemsstaters förvaltningsrättsliga system. Även om ändringar till den enskildes fördel kan vara tillåtna, behöver frågan behandlas tydligare i det fortsatta arbetet med rättsakten.

Vidare ska den gränsöverskridande samordningspunkten enligt förslagets artikel 5 utgöra ett fristående organ eller inrättas inom en existerande myndighet. För svensk del framgår av 12 kap. 2 § regeringsformen (självständighetsprincipen) bland annat att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller tillämpning av lag. En ordning som bygger på att samordningspunkten på föreslaget sätt ålägger en annan myndighet att exempelvis ändra ett meddelat förvaltningsbeslut skulle därför i många fall kunna strida mot den svenska grundlagsstadgade ordningen. Även om en EU-förordning normalt har företräde också framför svensk grundlag är en reglering av detta slag främmande för det svenska statsskicket. Frågan bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Beslut
Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson, efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av professor Henrik Wenander.

Torbjörn von Schantz

Henrik Wenander
(Juridiska fakulteten)