

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-04-25

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Riksdagens finansutskott har den 18 april 2002 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över det i proposition 2001/02:168 framlagda förslaget till lag om tillämpning av EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Charlotte Utterström.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

EG-förordningen om gränsöverskridande betalningar i euro innehåller enligt artikel 1 bestämmelser som syftar till att säkerställa att avgifterna för sådana betalningar är desamma som avgifterna för betalningar i euro som görs inom en medlemsstat. I artikel 9 sägs att förordningen också är tillämplig på gränsöverskridande betalningar som utförs i en annan medlemsstats valuta från och med den tidpunkt då denna meddelar kommissionen sitt beslut att låta sin valuta omfattas av förordningen. Kommissionen skall offentliggöra meddelandet i Officiella tidningen. Utvidgningen får verkan två veckor efter offentliggörandet.

Utmärkande för en EG-förordning är att den har allmän giltighet samt att den till alla delar är bindande och direkt tillämplig i varje medlems-

stat (artikel 249 i EG-fördraget). Såsom framgår av propositionen har EG-domstolen slagit fast att förordningar inte får införlivas i nationell rätt, eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt. Vidare är tolkningen av en EG-förordning i sista hand förbehållen EG-domstolen. Den i den nu aktuella EG-förordningen valda ordningen innebärande att Europeiska gemenskaperna i praktiken överlåtit till enskilda medlemsstater att nationellt besluta om en utvidgning av tillämpningsområdet för en EG-förordning synes vara mycket ovanlig.

Regeringen anser att denna möjlighet bör utnyttjas såvitt avser den svenska valutan och har i propositionen lagt fram förslag till en lag i vilken föreskrivs att EG-förordningen skall tillämpas även på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor.

Som flera remissinstanser framhållit råder betydande oklarheter om hur regleringen skall tolkas, räckvidden av den, vilka effekter den får, m.m. Dessa frågor framstår som särskilt komplicerade mot bakgrund av den kombination av EG-rättslig och nationell reglering som lagen ger uttryck för. Kopplingen till en EG-förordning kräver återhållsamhet vad gäller uttalanden i förarbeten. Normalt är oklarheten om tolkningen av en förordning eller ett direktiv ett förhållande som såväl den som regleringen vänder sig till som de rättstillämpande organen i Sverige har att acceptera som en följd av anslutningen till EU. Sverige har inte någon möjlighet att avstå från att tillämpa en förordning eller att underlåta att införliva ett direktiv på den grunden att Sverige anser att det råder betydande oklarheter om tolkningen och det därför framstår som ofrånkomligt att problem kommer att uppstå vid tillämpningen. Utgångspunkten är givetvis att sådana problem skall klaras ut under det förhandlingsarbete som föregår en rättsakts antagande.

I ett fall som det förevarande där Sverige frivilligt utvidgar tillämpningen av en förordning, som i övrigt endast i begränsad utsträckning skulle vara tillämplig i Sverige, finns dock skäl att ställa frågan om Sverige bör anta en lag oavsett att betydande svårigheter kan förväntas komma att uppstå vid tillämpningen både för dem som skall rätta sig efter bestämmelserna och för dem som skall övervaka dem och det i realiteten saknas möjlighet för den svenska lagstiftaren att bidra till klarlägganden. Sett utifrån de aspekter som Lagrådet har att bevaka är det med hänsyn till vad som nämnts i det föregående mest följdriktigt att besvara frågan nekande.

Om möjligheten att låta förordningen gälla för svensk valuta ändå utnyttjas finner Lagrådet anledning att framföra följande.

Vad först gäller formen för det beslut av medlemsstaten som skall meddelas kommissionen måste utgångspunkten vara att detta skall ges den form som den nationella lagstiftningen i medlemsstaten kräver. I detta fall kommer beslutet att få bindande verkan för samma krets som förordningen, dvs. varje fysisk eller juridisk person som i sin affärsverksamhet utför gränsöverskridande betalningar (se artikel 2). I propositionen talas det om banker och andra institut som i sin affärsverksamhet utför gränsöverskridande betalningar (s. 6). Det är således fråga om en obestämd krets av adressater och beslutet måste därför ha formen av en föreskrift, dvs. i detta fall lag eller förordning. Det kan alltid diskuteras huruvida den typ av prisregleringsföreskrifter som det här är fråga om faller inom ramen för 8 kap. 2 § eller 8 kap. 3 § regeringsformen (jfr Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., s. 71 f.). Lagrådet ansluter sig under alla förhållanden till regeringens bedömning att beslutet bör ges lagform.

Det är svårt att se hur en sådan lag skall kunna utformas så att den inte kommer i konflikt med principen att en EG-förordning inte får införlivas med nationell rätt.

I artikel 9 i EG-förordningen föreskrivs som nämnts att förordningen är tillämplig också på gränsöverskridande betalningar i annan valuta, om medlemsstaten beslutat att låta sin valuta omfattas av den. I lagförslaget föreskrivs att EG-förordningen skall tillämpas även på gränsöverskridande betalningar i svenska kronor.

Lagrådet förordar, mot bakgrund av vad som ovan sagts, att förslaget utformas närmare i överensstämmelse med formuleringen i artikel 9, lämpligen enligt följande:

"Härigenom föreskrivs att Sveriges valuta skall omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2560/2001 av den 19 december 2001 om gränsöverskridande betalningar i euro."

Rubriken till lagen skulle förslagsvis kunna lyda "Lag om avgifter för vissa gränsöverskridande betalningar".

Av lagens ikraftträdandebestämmelse framgår att lagen skall träda i kraft den 1 juli 2002. Innebörden härav måste vara att det fr.o.m. denna dag finns ett i Sverige rättsligt bindande beslut som kan meddelas kommissionen. Lagrådet ser dock en risk att bestämmelsen kan missförstås på så sätt att läsaren utgår ifrån att det är fr.o.m. denna dag som EG-förordningen skall tillämpas. Denna fråga regleras dock i EG-förordningen. För att undvika missförstånd bör enligt Lagrådets mening ikraftträdandebestämmelsen kompletteras med en upplysning om detta. Detta kan lämpligen ske genom ett tillägg av en andra mening av följande lydelse: "I artikel 9 i förordningen finns be-

stämmelser om när förordningen blir tillämplig på gränsöverskridande betalningar som utförs i svensk valuta och om när utvidgningen får verkan”.