



Rättsutredning huruvida vissa EG-direktiv på tillsynsområdet ställer organisatoriska krav

Statskontoret har under senare tid uppmärksammat att vissa myndigheter tolkar olika EG-direktiv så att uppgifter t.ex. inom tillsyn som i dag till viss del utförs av kommunerna *måste* utföras av statliga myndigheter.

Statskontoret har ställt sig tveksamt till denna tolkning och har därför låtit pröva frågan i en rättsutredning.

Hovrättsrådet Pia Johansson har prövat konsekvenserna för den svenska organiseringen av nationella myndigheter vad gäller tillsynen inom djurskyddet som återfinns i ett antal EG-direktiv. Hon har låtit professorn i offentlig rätt Hans-Heinrich Vogel vid Juridiska institutionen, Lunds universitet, granska de frågeställningar som är av EG-rättslig karaktär.

I denna rättsutredning framkommer bl.a. att EG-rätten inte hindrar att ansvariga statsmyndigheter överlåter tillsynsuppgifter åt kommunerna, förutsatt att de har den kompetens som föreskrivs.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, avdelningsdirektör Viviann Gunnarsson, projektledare, och hovrättsrådet Pia Johansson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Viviann Gunnarsson

Innehåll

1	Bakgrund	7
1.2	Frågeställningar och genomförande	7
2	Slutsatser av rättsutredningen	9
	Den lagstiftning som finns idag överensstämmer inte med direktivet	9
	Jordbruksverket kan inte delegera verksamhet till kommunerna idag	9
	Mer preciserat direktiv än normalt	10
	Tillsynen kan, som i dag, utövas av kommunerna om lagen ändras	10
	Direktivet bör införlivas i sin helhet	10
	Övriga slutsatser	10
3	Rättsutredningens innebörd	13
3.1	Direktiv	13
3.2	Måste organisationen fastställas?	13
3.3	Hur den centrala myndighetens uppgift hanterats hittills	14
3.4	Delegering	15
3.5	Livsmedelstillsynen – en jämförelse	15

Bilagor

1	Tolkning av begreppet ”behörig myndighet”, Pia Johansson	17
2	Tolkning av begreppet ”behörig myndighet”, Hans-Heinrich Vogel	29

1 Bakgrund

Statskontoret har under senare tid uppmärksammat att myndigheter och andra, t.ex. utredare, tolkar olika EG-direktiv så att även organisationen för genomförandet av uppgiften är fastlagd i direktivet. Det har framkommit i flera utredningar som Statskontoret har haft på remiss att vissa uppgifter inom tillsyn och kontroll *måste* utföras statliga myndigheter. Av den anledningen har i flera fall myndigheter som ansvarar för tillsyn föreslagit att tillsynsuppgifter ska organiseras så att myndigheten tillförs en regional statlig organisation för den lokala tillsynen i stället för att uppgiften utförs av kommunerna.

Ett aktuellt fall är utredningen om en djurskyddsmyndighet, Ett förbättrat djurskydd, SOU 2000:108. I denna utredning föreslår utredaren bl.a. att den tillsyn som f.n. utförs av kommunerna ska inordnas under Jordbruksverket eller en ny statlig myndighet. Skälet anses vara att i de EG-rättsakter som berör området anges att bl.a. tillsynen ska åvila en *central behörig myndighet*.

I flera direktiv om tillsyn på detta område hänvisas till definitionen av behörig myndighet i direktiv 90/425/EEG, artikel 2.6 som lyder

”behörig myndighet: den centrala myndighet i en medlemsstat med behörighet att utföra veterinärkontroller eller avelstekniska kontroller eller varje myndighet till vilken denna behörighet har delegerats”.

Detta har i utredningen, med hänvisning till Jordbruksverket, tolkats så att en statlig myndighet *måste utföra* tillsynen/kontrollen inom djurskyddet.

1.2 Frågeställningar och genomförande

Statskontoret har på eget initiativ utfört en rättsutredning av frågan. Hovrättsrådet Pia Johansson anlätades för uppdraget. Uppdraget utgick från följande frågeställningar om tolkning av vissa EG-direktiv.

- Kan EU:s direktiv tolkas på så sätt att de krävs en organisationsförändring, dvs. från kommunalt utförande till statligt utförande av tillsynen, även om personalens kompetenskrav uppfylls?
- Hur har andra medlemsländer tolkat detta och andra direktiv?

Som utgångspunkt för frågeställningen hänvisade Statskontoret till det aktuella direktivet 90/425/EEG m.fl. direktiv på djurskyddsområdet.

Uppdraget avgränsades till frågan om organisationen av tillsynen inom djurskyddet som återfinns i ett antal direktiv¹ genom en hänvisning till artikel 2.6 dir. 90/425/EEG². Enligt det sistnämnda direktivet krävs det en eller flera behöriga centrala myndigheter som ansvarar för tillsynen.

I bilaga 1 återfinns en redogörelse för vilka konsekvenser detta direktiv får för den svenska organisationen av nationella myndigheter. I bilaga 2 återfinns professor Hans Heinrich Vogels granskning av direktivet utifrån EG-rätten och förarbetena till direktivet.

I en intervju med hovrättsrådet Johansson har Statskontoret även diskuterat skillnader i lagstiftning mellan tillsynen på livsmedelsområdet och djurskyddet.

¹ 91/628/EEG, 91/629/EEG, 91/630/EEG, 98/58/EEG och 99/74/EEG

² 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur inom gemenskapen med sikte på att förverkliga en gemensam marknad.

2 Slutsatser av rättsutredningen

Den lagstiftning som finns idag överensstämmer inte med direktivet

Enligt direktivet ska medlemsstaterna utpeka *en central behörig myndighet* som ska ansvara för att genomföra direktivets och följd direktivets innehåll, dvs. bl.a. viss tillsyn inom djurskyddet. Varken djurskyddslagen, djurskyddsförordningen, eller Jordbruksverkets instruktion ger Jordbruksverket ett direkt eller operativt tillsynsansvar. Jordbruksverket utövar däremot enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534) den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och får enligt 26 § meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas.

Artikel 2.6 dir. 90/425/EEG har inte helt införlivats i den svenska lagstiftningen, dvs. någon central behörig myndighet har aldrig utpekats. Direktivets specificerade krav om att det ska finnas en behörig central förvaltningsmyndighet för dessa frågor är därmed inte uppfyllt. För att detta ska ske krävs att djurskyddslagen, djurskyddsförordningen (1988:539) och helst också en eller flera centrala myndigheters instruktion/er ändras så att en behörig central myndighet utpekats på så sätt att myndigheten/erna tilldelas det direkta tillsynsansvaret.

Jordbruksverket kan inte delegera verksamhet till kommunerna idag

Enligt artikel 2.6 dir. 90/425/EEG kan den behöriga centrala myndigheten delegera behörigheten eller delar därav, förutsatt att direktivets kompetenskrav på utövaren är uppfyllt.

Enligt 24 § djurskyddslagen ska tillsynen utövas av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet och i regeringens förordning om djurskyddet, och enligt 56 § utövar Länsstyrelsen den regionala tillsynen över djurskyddslagen. Organisationen är således fastställd i lag och Jordbruksverket tilldelas inte uppgiften att utöva direkt tillsyn.

Jordbruksverket kan inte delegera en uppgift, t.ex. behörighet att utöva tillsyn, som verket inte har.

Mer preciserat direktiv än normalt

Direktivet 90/425/EEG har i artikel 2.6 fått en mer precis utformning vad gäller organisationen i medlemsländerna än direktiv normalt har, genom att ange att tillsynen ska åvila en "central behörig myndighet". Detta till följd av att vissa *förordningar* togs som modell för direktivet samt att den slutliga hanteringen i rådet blev att förordningsförslaget ändrades till ett direktiv (se bilaga 2).

Kommunerna är sådana "andra myndigheter" som vissa uppgifter enligt direktivet kan överlämnas till, förutsatt att de har den kompetens som föreskrivs i direktivet.

Tillsynen kan, som i dag, utövas av kommunerna om lagen ändras

Lagstiftningen bör i detta fall ses över så att en central myndighet ges ansvaret för att utöva tillsynen över djurskyddet i enlighet med direktivet 90/425/EEG och de direktiv som hänvisar till 2:6 § i detta direktiv. Detta kan göras genom att införa uppgiften i en eller flera centrala myndigheters instruktion och genom ett tillägg i djurskyddslagen.

I dag har vi en organisation där de uppgifter som Sverige ålagts enligt EG-rättsakterna fullgörs, men myndigheterna har inte enligt lagen den behörighet som möjliggör den strukturella samordningen som EG-direktivet kräver.

Efter en lagändring kan emellertid, utan hinder i direktivet, svensk lagstiftning eller konstitutionellt, tillsynsuppgifter utföras, som nu, av kommunerna.

Direktivet bör införlivas i sin helhet

Jordbruksverket har hittills tagit på sig de uppgifter som tillkommer en behörig myndighet enligt direktivet utan att detta uttryckligen införlivats i den svenska lagstiftningen. Den behörighet som möjliggör den strukturella samordningen som EG-direktivet kräver har inte skrivits in i lagen eller i myndighetens instruktion. Statskontoret anser därför att direktivet bör införlivas i sin helhet.

Övriga slutsatser

Några formella påpekanden eller reaktioner verkar inte ha kommit från kommissionen under de sex år Sverige varit medlem i EU. Detta kan inne-

bära att organisationen uppfattas uppfylla direktivets krav. Statskontoret anser att det vore av intresse att gå vidare och fördjupa undersökningen av hur andra medlemsländer uppfyller det aktuella direktivet men även andra direktiv där inte något organisatoriskt krav har skrivits in. Har det lett till omorganisationer där och i så fall på vilka grunder?

Djurskydd och livsmedelssäkerhet är områden där förändringar skett sedan EU-inträdet. Tillsynen har skärpts på dessa och även andra områden. En översyn bör därför göras av hur direktiv som avser tillsyn har införlivats i lagstiftningen.

3 Rättsutredningens innebörd

För att öka förståelsen för rättsutredningen beskriver vi närmare i detta avsnitt några utgångspunkter och frågeställningar. Vi gör också en jämförelse av författningsstödet för den strukturella samordningen vad gäller livsmedelstillsynen.

3.1 Direktiv

Ett direktiv är bindande med avseende på det resultat som skall uppnås för varje medlemsstat till vilket det är riktat. Direktivet ska dock överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt, dvs. organisationen för genomförandet.

Direktiv är bindande för medlemsstaterna vad gäller mål och den tidsfrist inom vilken direktivets föreskrifter skall genomföras. Medlemsstaterna får själva bestämma hur de vill införliva direktiv, men är skyldiga att se till att nationell rätt står i överensstämmelse med direktivet vid tidsfristens utgång.

Till skillnad från direktiv blir förordningar direkt tillämpliga i medlemsländerna.

3.2 Måste organisationen fastställas?

Enligt förarbetena till det aktuella direktivet skulle författningen ursprungligen få formen av en förordning. Förordningar blir direkt tillämpliga (efter bokstaven) i medlemsländerna. Rådet valde dock slutligen direktivformen (se bilaga 2).

Direktiv innebär normalt att texten är bindande för medlemsstaterna endast med avseende på det resultat som ska uppnås. Medlemsländernas nationella myndigheter får därmed bestämma form och tillvägagångssätt för att genomföra innehållet i direktivet.

Direktivets artikel 2.6 ställer, till skillnad från de flesta andra direktiv, förvaltningsorganisatoriska krav på medlemsstaterna men lämnar samtidigt stort manöverutrymme för att uppfylla dessa krav.

Granskning av andra medlemsländers översättningar visar att alla medlemsländer möter samma krav som accepterats av samtliga medlemsländer, oavsett dessas nationella organisation av förvaltningen.

Det förvaltningsorganisatoriska krav som ska uppfyllas enligt direktivet är att det ska finnas en central behörig myndighet som ges rätten att delegera behörigheten eller delar därav förutsatt att de kompetenskrav på personalen, som anges i direktivet är uppfyllt.

Denna del av direktivet har inte helt införlivats i svensk rätt. Någon central behörig myndighet har aldrig utpekats. Därmed har inte heller den tidsfrist som EU föreskriver för införlivandet hållits.

3.3 Hur den centrala myndighetens uppgift hanterats hittills

Jordbruksverket har hittills tagit på sig de uppgifter som tillkommer en behörig myndighet enligt direktivet utan att detta uttryckligen införlivats i den svenska lagstiftningen. Jordbruksverket har dock inte kunnat delegera uppgifter till de regionala och lokala organen som i detta fall är kommunerna och länsstyrelserna eftersom organisationen fastläggs enligt 56 §, regeringens förordning (1988:539) om djurskyddet.

Enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534) utövar Jordbruksverket den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och har dessutom till uppgift att samordna övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och vid behov lämna råd och hjälp i den verksamheten. Dessutom kan Jordbruksverket enligt 26 § djurskyddslagen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. I Jordbruksverkets instruktion³ anges uppgiften på följande sätt:

Jordbruksverket ska säkerställa ett gott hälsotillstånd hos husdjuren och genomföra skärpta djurskyddskrav.

Enligt proposition 1987/88:93 bör i det centrala tillsynsansvaret ingå att utfärda allmänna råd beträffande tillsynsarbetet i övrigt, att samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet samt att arbeta för att en enhetlig praxis utbildas vid tillämpningen av tillsynsbestämmelserna.⁴

Jordbruksverket har i praktiken verkat som en central tillsynsmyndighet utan eget operativt tillsynsansvar. Detta är dock inte helt i enlighet med direktiv 90/425/EEG enligt den rättsutredning som Statskontoret låtit utföra.

³ Förordning med instruktion för Statens jordbruksverk (1998:415)

⁴ Tillsyn över djurskyddet SOU 1996:13

3.4 Delegering

Ytterligare en fråga som bör förtydligas är hur delegering kan/ska ske för att direktivets krav ska vara uppfyllda. Är det nödvändigt att det finns en direkt delegation från den behöriga myndigheten till andra myndigheter eller kan delegation sägas föreligga genom att regeringen föreskriver vilka som ska ha det lokala (kommunerna) och regionala (länsstyrelserna) tillsynsansvaret i lag och förordning?

Enligt Regeringsformens 8:e kapitel 7 § är djurskyddet ett område där riksdagen kan delegera till regeringen att utfärda föreskrifter samt enligt kapitel 8, 11 § överlåta delegationen vidare till förvaltningsmyndigheter eller till kommunerna (se bilaga 1).

När en delegation till kommunerna skrivs in är det viktigt att komma ihåg vilka prövningsinstitut som gäller. Normalt prövas i kommunala beslut endast lagligheten och inte lämpligheten. Man kan dock lägga in regler för sanktioner enligt rutiner för förvaltningsbesvär.

Delegationen har i detta fall skett genom en regeringsförordning där inte Jordbruksverkets rätt att kontrollera tillsynen skrivits in. Därför har verket i dag inte någon lagstöd möjlighet att kontrollera tillsynen som helt utförs av Länsstyrelser och kommuner. För att detta ska bli möjligt krävs en lagändring.

Delegation enligt direktiv 90/425/EEG innebär att behörighet eller viss del av behörigheten kan delegeras, men att den centrala behöriga myndigheten fortfarande ansvarar för och kan kontrollera efterlevnaden hos de myndigheter som mottagit en delegation. I direktivet anges dock inte på vilken förvaltningsnivå myndigheterna ska befinna sig. Det är efter en lagändring fullt möjligt att fortsätta med den organisation som finns idag. Efter det att en lagändring gjorts får organisationen bedömas utifrån lämplighet. I detta sammanhang bör bl.a. prövningsinstituten, kompetensfrågor och organisatorisk effektivitet vara viktiga kriterier.

3.5 Livsmedelstillsynen – en jämförelse

Livsmedelsverket är central behörig myndighet för tillsynen inom livsmedelområdet. Länsstyrelserna och kommunerna genomför tillsynen i vissa fall medan Livsmedelsverket utför tillsynen i andra fall (vid större anläggningar och import från tredje land). Denna fördelning fastställs i livsmedelslagen (1971:511).

24 § Statens livsmedelsverk utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag, de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de EG-förordningar som kompletteras av lagen. Länsstyrelsen utövar den närmare tillsynen inom länet. Den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsynen inom kommunen om regeringen inte har föreskrivit att tillsynen skall utövas av Livsmedelsverket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlämna vissa tillsynsuppgifter till ett enskilt kontrollorgan som är juridisk person. Lag (1998:128).

Vidare fastställs Livsmedelsverkets tillsynsansvar i verkets instruktion.⁵

3 § p. 2: För att uppnå målen skall Livsmedelsverket utöva tillsynen enligt livsmedelslagen (1971:511) samt leda och samordna livsmedelskontrollen.

Livsmedelsverkets ansvar för livsmedelskontrollen är härmed klarare uttryckt än Jordbruksverkets ansvar för djurskyddet och tillsynen inom djurskyddet.

Tillsynsuppgiften är inte alltid reglerad i berörd myndighets instruktion trots att den statliga tillsynen styrs av ett mycket stort antal regler i lagar, föreskrifter och regleringsbrev. Detta är ett generellt problem som gör det svårt att avgöra om en myndighet är tillsynsmyndighet eller inte. För det krävs kännedom om lagstiftningsområdets totala regelmassa.

Enligt Statskontorets uppfattning bör tillsynsuppgifter regleras i berörd myndighets instruktion även i de fall uppgifterna har annat författningsstöd.⁶

Idag har vi för djurskyddet till skillnad från för livsmedelstillsynen en organisation där berörda myndigheter fullgör de uppgifter som Sverige ålagts enligt EG-rättsakterna, men de har inte, enligt lagen den behörighet som möjliggör den strukturella samordningen som EG-direktivet kräver. Inte heller är det i instruktionen klargjort vilka uppgifter myndigheten har. I det aktuella fallet vore det därför lämpligt med ett förtydligande på denna punkt i instruktionen för den myndighet som har att utöva, leda och samordna djurskyddet.

⁵ Förordning med instruktion för Statens Livsmedelsverk, 1996:147

⁶ Statens tillsyn över landsting och kommuner, rapport till Den parlamentariska regionkommittén (PARK) och Avregleringsutredningen Statskontoret 1998:8

Promemoria

Tolkning av begreppet

”behörig myndighet”

i rådets direktiv 90/425/ EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden.

Pia Johansson
2001-10-10

Inledning

I utredningen, Ett förbättrat djurskydd, SOU 2000:108, föreslås bl.a. att den tillsyn som för närvarande utförs av kommunerna skall inordnas under en ny statlig myndighet därför att i den EG-rättsliga reglering som berör området anges att tillsynen skall åvila behörig myndighet.

I direktiv på djurskyddsområdet, bl.a. rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur stadgas i artikel 2.3 att i detta direktiv avses med ”behörig myndighet: behörig myndighet enligt artikel 2.6 i rådets direktiv 90/425/EEG”.

Artikel 2.6 i rådets direktiv 90/425/EEG lyder
”behörig myndighet: den centrala myndigheten i en medlemsstat med behörighet att utföra veterinärkontroller eller avelstekniska kontroller eller varje myndighet till vilken denna behörighet har delegerats.”

Enligt 24 § djurskyddslagen (1998:534) utövar Jordbruksverket den centrala efterlevnaden av lagen. Enligt samma bestämmelse utövar den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet tillsynen inom kommunen om regeringen inte föreskrivit att tillsynen skall utövas på annat sätt. Nämnden skall ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att nämnden skall fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Tillsynen i övrigt skall utövas av den eller de myndigheter regeringen bestämmer.

Regeringen har i 56 § och 56a§ djurskyddsförordningen (1988:539) föreskrivit att länsstyrelsen utövar den regionala tillsynen över djurskyddslagen och att det beträffande djur som transporteras till och från Gotland är det nämnden i den kommun från vilken sjötransporten utgår som utöver tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen vid transporten.

Fråga har uppkommit om Sverige med den nuvarande tillsynsorganisationen kan anses uppfylla rådets direktiv på djurskyddsområdet.

Statskontoret har konstaterat att det i det nu aktuella direktivet inte finns något som antyder hur organisationen i medlemsstaten skall se ut om kompetenskraven och behörighetsreglerna uppfylls. Tolkningen av direktivet är såvitt Statskontoret kunnat bedöma av förvaltningsteknisk karaktär. Eftersom det på senare tid i flera olika fall ofta framförs som motiv för att bygga upp statliga lokala/regionala organisationer för tillsynen i Sverige har Statskontoret velat att frågan prövas.

Jag har fått i uppdrag att genomföra en rättsutredning angående konsekvenserna för den svenska organisationen av nationella myndigheter vad gäller rådets direktiv 90/425/EEG.

Jag har tagit del av aktuella direktiv, nationell lagstiftning på området inklusive förarbeten, doktrinen på aktuella rättsområden, intervjuat företrädare för tillsynen på kommunal nivå, handläggare på Jordbruksverket. Vidare har jag haft ett flertal telefonkontakter och diskussioner med professor Hans-Heinrich Vogel.

Jag börjar med att kort redogöra för rättsakten direktiv.

Direktiv

Ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Direktivet är bindande för medlemsstaterna vad gäller mål och den tidsfrist inom vilken direktivets föreskrifter skall genomföras. Medlemsstaterna får själva bestämma hur de vill införliva direktivet.

Medlemsstaterna är skyldiga att se till att nationell rätt står i överensstämmelse med direktivet vid tidsfristens utgång.

Efter tidsfristens utgång kan en enskild person åberopa sin rätt mot en medlemsstat även om direktivet inte införlivats eller om det införlivats på ett felaktigt sätt.

Vidare kan en medlemsstat bli skadeståndsskyldig gentemot tredje man på grund av underlåtenhet att införliva direktivet, se C-8 och C-9/90 Francovich/Bonifaci mot Italien (1991) E.C.R. I-5357.

Begreppet ”behörig myndighet”

För att besvara frågan om Sverige med den nuvarande tillsynsorganisationen kan anses uppfylla rådets direktiv på djurskyddsområdet måste man tolka artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG.

EG-domstolens tolkningsmetoder

Varje lagtolkning utgår till en början från ordalydelsen och den vanliga innebörden av ett ord, ett begrepp eller en mening. När det gäller EG-rätten får man inledningsvis beakta att alla gemenskapstexter är lika autentiska på de officiella språken. EG-domstolen har i målet 19/67 *Sociale Verzekeringsbank mot van der Vecht* (1967) E.C.R.345, uttalat att behovet av en enhetlig tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten i alla medlemsstaterna utesluter att en bestämmelse analyseras endast i en av dess språkversioner och att det är nödvändigt att tolka den i ljuset av övriga versioner om det skulle råda något som helst tvivel om dess innebörd.

Den ursprungliga avsikten med en bestämmelse i de grundläggande fördragen tycks inte spela någon framträdande roll vid EG-domstolens tolkning av de grundläggande fördragen. Skälet härtill torde vara att EG-rätten är föränderlig. Vad gäller sekundärrätten kan det vara något annorlunda eftersom det finns förarbeten i form av förslag som utarbetats under ärendets gång, se Olof Allgård och Sven Norberg, *EU och EG-rätten*, 2:ndra upplagan s. 94 xm.

Oftast torde en text lösas utifrån syftet med bestämmelsen och dess inordning i EG-rättens system. Denna den mest karakteristiska tolkningsmetoden som EG-domstolen tillämpar – den teleologiska tolkningen – innebär att domstolen utgår från vad som är syftet med bestämmelsen sedd i sitt sammanhang. Man brukar tala om att domstolen ser till en bestämmelses effektivitet. En bestämmelse skall tolkas så att syftet med den uppnås.

Behörig myndighet i direktiv 90/425/EEG

Syfte

Inledningsvis får man se till syftet med direktivet. Jag finner inte skäl att här återge det utan hänvisar till direktivets inledande text och preambel.

Vid en fortsatt genomgång av direktivet kan man konstatera att behörig myndighet har ett flertal uppgifter. Den skall utse officiellt förordnad veterinär (artikel 2.7), utfärda särskilt angivna handlingar (artikel 3.1d), säkerställa att anläggningar, centraler eller organisationer uppfyller krav i artikel 3.1e, utföra kontroller (artikel 3.3), sända uppgifter till kommissionen (artikel 4.2), utföra kontroller (artikel 5) etc.

Språkversioner

I artikel 2.6 anges vad man avser med där angivna begrepp. Enligt den svenska versionen avses med begreppet behörig myndighet den centrala myndigheten som har behörighet att utföra veterinärkontroller eller avels-ekniska kontroller eller varje myndighet till vilken denna behörighet har delegerats.

Vad gäller övriga medlemsstaters språkversioner hänvisar jag till professor Hans-Heinrich Vogels yttrande.

Myndighet

I direktivet anges att det skall vara den centrala myndigheten i en medlemsstat med angiven särskild behörighet eller varje myndighet till vilken den särskilda behörigheten delegerats.

Innebörden av begreppet myndighet anges inte i direktivet. Med hänsyn till de ordval som använts i dels den svenska versionen dels de utländska är jag av uppfattningen att innebörden av begreppet myndighet väl stämmer överens med de statsorgan som åsyftas i regeringsformen och i svensk statsförvaltning, dvs. samtliga statliga och kommunala organ utom riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna, se 1 kap. 8 § regeringsformen. Här finns det skäl att uppmärksamma den svenska förvaltningsmodellen med fristående och till viss del självständiga förvaltningsmyndigheter samt den kommunala självstyrelsen. Frågan om privaträttsliga subjekt som enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen anförtrotts förvaltningsuppgifter kan räknas dit får av mig lämnas öppen.

Rådet har således i direktivet ställt krav på att myndigheten skall inrymmas i den offentliga organisationen, men har lämnat medlemsstaterna utrymme att uppfylla föreskrivna förvaltningsorganisatoriska krav.

En tolkning av direktivet ger vid handen att det i varje medlemsstat skall finnas en central myndighet med angiven behörighet. Som tolkningsdata lägger jag in syftet med direktivet och myndighetens uppgifter.

För att underlätta samverkan mellan medlemsstaterna och möjliggöra ett snabbt utbyte av information bör det i varje medlemsstat finnas en central myndighet med angiven behörighet. Även ett medborgarperspektiv talar för att det i varje medlemsstat skall finnas en central myndighet som man bl.a. kan vända sig till för att få information och uppgifter. Ytterligare skäl för att det skall finnas en central myndighet är kravet på lika behandling. Slutligen underlättas insyn och kontroll av om det finns en central myndighet.

Även myndighetens uppgifter enligt direktivet talar enligt min uppfattning för att det skall i varje medlemsstat finnas en central sådan myndighet, se bl.a. artikel 4.2 vari föreskrivs att den behöriga myndigheten i den medlemsstat som är ursprungsland skall sända sådana uppgifter som kommissionen bestämmer till den centralt behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten och till den behöriga myndigheten i mottagarorten.

Det skall, som framgår av direktivtexten, vara möjligt att delegera den särskilda behörigheten till annan myndighet.

Normgivning

Betungande offentligrättsliga föreskrifter meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag, se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform 3 uppl. sid. 73.

I enlighet med 8 kap. 3 § regeringsformen meddelas föreskrifter om djurskydd genom lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter och om deras åligganden, se 8 kap. 5 § regeringsformen. Dock kan enligt 8 kap. 7 § regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om bl.a. djurskydd. Riksdagen kan vidare enligt 8 kap. 11 § regeringsformen i samband med bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter i djurskydd därvid medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrift i ämnet. Enligt 8 kap 9 § andra stycket kan regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

Regeringsformen medger delegation av normgivningsmakt endast till statliga eller kommunala organ, inte till enskilda rättssubjekt. Delegation kan inte ens ske till sådana enskilda subjekt, åt vilka förvaltningsuppgift överlämnats enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen, se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform 3 uppl. sid. 125 m.

Skäl finns här att nämna bestämmelsen i 8 kap. 17 § regeringsformen. Lag får ändras eller upphävas endast genom lag.

Den kommunala självstyrelsen

Sverige ratificerade år 1989 den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse. I konventionen regleras vissa grundläggande principer för

statens förhållande till kommunerna. Bland annat berörs den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering och omfattning, kommunernas administrativa struktur och kommunernas ekonomiska resurser.

Frågan om administrativ tillsyn av kommunerna regleras i artikel 8. Bestämelsen gäller i första hand tillsyn genom förhandskontroll, underställning av beslut, rätt att upphäva ett beslut utan överklagande samt räkenskapskontroll och inte rätten för enskilda att överklaga ett beslut eller den kontroll som sker genom officiella tillsynsorgan. I artikel föreskrivs att tillsynen skall ha lagstöd och att tillsynen i första hand skall vara en laglighetskontroll. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna. Enligt den förklarande texten får emellertid sistnämnda tillsyn inte resultera i att den kommunala myndigheten fråntas viss grad av handlingsfrihet i enlighet med vad som anges i artikel 4 p. 5. Vidare skall kontrollmyndighetens ingripande stå i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

Före Sveriges tillträde till konventionen gjordes en bedömning av hur svensk lagstiftning förhöll sig till konventionens innehåll. Enligt vad som angavs i propositionen (prop. 1988/89:119) och vilken bedömning delades av konstitutionsutskottet (bet. 1988/89:KU32) uppfyller Sverige de krav som konventionen ställer och ett svenskt tillträde ansågs därför inte kräva några lagändringar.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd har i sitt betänkande Den kommunala självstyrelsen och grundlagen, SOU 1996:129 beskrivit den kommunala självstyrelsens så här.

”Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, d.v.s. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenhetens art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.”

De kommunala självstyrelseorganen har i Sverige en framträdande roll inom den offentliga sektorn. Den kommunala självstyrelsen som en del av folk-

styrelsen har slagits fast i regeringsformens inledningsparagraf. I olika förarbeten till lagstiftning på det kommunala området har den kommunala självstyrelsen framhållits som en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket.

Den kommunala självstyrelsen motiverades ursprungligen av en strävan efter självständighet från statsförvaltningen. Man talar också om att det fanns en naturrättsligt grundad föreställning om att det fanns uppgifter som var gemensamma endast för människor som levde inom ett lokalt avgränsat område och som var av annan karaktär än de riksomfattande statliga uppgifterna. Vidare kan den kommunala självstyrelsen motiveras med ett förvaltningstekniskt mål, nämligen att på ett enkelt och smidigt sätt skapa självständiga lokala förvaltningsorgan. Slutligen kan man säga att självstyrelsen också har ett politiskt mål, dvs. att genom självstyrelsen skulle folket fostras till goda medborgare.

Den offentliga förvaltningen kännetecknas numera av ett decentralistiskt synsätt, enligt vilket det anses angeläget att en stor del av den offentliga verksamheten ombesörjs av kommuner och landsting.

Ett kommunalt huvudmannaskap för offentliga uppgifter innebär dock att dessa – förutom att påverkan kan ske genom lagstiftning, resurstilldelning och myndighetskontroll – endast kan påverkas av de medborgare som bor inom den egna kommunen. De kommunala uppgifterna bör därför inte ha räckvidd som går utöver kommunområdet inom vilket kommunen har beslutsbefogenhet. Det kan vidare finnas uppgifter där såväl ett statligt som ett kommunalt huvudmannaskap kan göra sig gällande. Vid ansvars- och uppgiftsfördelningen kan konflikter uppstå mellan den kommunala självstyrelsen och statens intressen. Denna fördelning har inte reglerats på annat sätt i regeringsformen än att det föreskrivs att kommuners åligganden och befogenheter skall meddelas genom lag.

Under 1980–1990-talen minskade den statliga detaljstyrningen av den kommunala verksamheten. Men under de senaste åren kan det konstateras en utveckling i motsatt riktning. Den statliga styrningen har också ökat genom utfärdandet av föreskrifter och normer framför allt på det sociala området samt genom styrning av kommuners och landstings ekonomi. Statlig styrning brukar motiveras av hänsyn till väsentliga allmänna intressen och de centrala organens behov av att kunna genomföra en fastställd politik för landet i dess helhet, för vilken staten anses ha det yttersta ansvaret.

Reflektioner

I dag utövar Jordbruksverket den centrala tillsynen över efterlevnaden av djurskyddslagen och, om inte annat är angivet, av de föreskrifter som med-

delas med stöd av lagen. Verket samordnar också övriga tillsynsmyndigheters verksamhet och lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet.

Vidare är det den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet som utövar tillsynen inom kommunen och länsstyrelserna utövar den regionala tillsynen.

Artikel 2.6 kräver enligt min uppfattning att vissa myndigheter skall utpekade som centrala myndigheter och dessa centrala myndigheter, eller i deras ställe utpekade myndigheter, skall ha eller genom delegation få viss behörighet.

Inledningsvis ifrågasätts om Sverige i dag har en sådan utpekad central tillsynsmyndighet som har behörighet och utövar de uppgifter direktivet föreskriver. Ett utpekande av en sådan myndighet bör, liksom myndighetens behörighet och uppgifter, som framgår av avsnittet om normgivning ske i lagform. Vidare bör denna uppgift också särskilt anges i myndighetens instruktion.

Djurskydd tillhör det lagområde som regeringen efter bemyndigande i lag får meddela föreskrifter om. Riksdagen får också medge att regeringen överlåter till förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Vidare får riksdagen i lag delegera tillsynsuppgifter till regering, förvaltningsmyndighet och kommun. Riksdagen kan också i lag föreskriva att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får överlämna vissa tillsynsuppgifter till ett enskilt kontrollorgan.

Statens Jordbruksverk synes ha tagit på sig uppgiften att vara den åsyftade centrala myndigheten, en uppgift som dock inte finns i särskilt angiven i djurskyddslagen eller såvitt jag kunnat bedöma i annan lag. Inte heller har denna uppgift särskilt angetts i förordningen (1998:415) med instruktion för Statens Jordbruksverk. Detta är dock konstitutionellt fullt möjligt.

Sverige kan genom att säga att tillsynen för djurskyddet ligger på kommunala nämnder anses ha delegerat tillsynsuppgiften och vissa i direktivet angivna uppgifter till de kommunala nämnderna. Regeringen ansvarar inför EU att EG-rätten genomförs. Med beaktande av den kommunala självstyrelsen och på det sätt tillsynen överlåtits uppkommer frågan om regeringens kontrollmöjlighet och vilken möjlighet regeringen har att påverka de olika kommunala organen. Som framgår av 11 kap. 6 § regeringsformen lyder förvaltningsmyndigheterna under regeringen. En lösning där man utpekar en förvaltningsmyndighet som central behörig myndighet medför att regeringen har såväl styr- som kontrollmöjlighet.

Generellt väcker direktivet två frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning; skall uppgiften ombesörjas centralt eller decentraliserat och är det statliga myndigheter eller självstyrelseorgan som skall svara för uppgiften.

Vid besvarandet av dessa frågor bör begrepp som styrning, planering, påverkan, reglering, tillsyn och kontroll beaktas. Man bör beakta besvärsinstituten och om vissa beslut bör underställas regeringen eller statlig myndighet för prövning och fastställelse. Slutligen måste det kunna ske en effektivitetskontroll och allmän tillsyn så att man kan försäkra sig om att uppgifterna fullgörs på ett tillfredsställande sätt.

En ytterligare faktor vid prövningen av huvudmannaskapet är om verksamheten gagnas av att beslutsfattandet sker nära människorna och om lokala och regionala synpunkter bör vägas in i besluten. Europakonventionen om kommunal självstyrelse anger bl.a. att offentliga uppgifter normalt skall utövas av de myndigheter som ligger närmast medborgarna. Inom EG-rätten råder subsidiaritetsprincipen.

På skäl som redovisats är jag av uppfattningen att den svenska regleringen inte står i överensstämmelse med direktivet. Tillsynen över djurskyddslagen bör utövas av en förvaltningsmyndighet. Direktivet ger dock utrymme för att vissa uppgifter skall kunna delegeras till andra myndigheter. Vilka dessa myndigheter är överlämnas till varje medlemsstat att bestämma.

Delegation av riksdagens normgivningsmakt kan ske till regeringen, 8 kap. 7–10 §§. Som jag tidigare redogjort för kan riksdagen också delegera normgivningsmakt till kommun, se 8 kap. 5 och 9 §§. Vidare kan subdelegation ske från regeringen till statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet eller till kommun. Jag finner här anledning till att hänvisa till förordningen (1995:521) om behöriga myndigheter, m.m. i fråga om kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter som ett sätt för regeringen att peka ut behöriga myndigheter.

Vid besvarandet av om det är lämpligt att uppgifter delegeras till kommuner bör den kommunala självstyrelsen beaktas och den möjlighet staten och den centrala myndigheten har att styra och kontrollera kommunens verksamhet.

Med den nuvarande organisationen är det enligt min uppfattning svårt om inte omöjligt för Sverige att uppfylla EG-rättens organisatoriska krav på djurskyddstillsynen. Ett införlivande av direktivet 90/425/ EEG kräver ytterligare lagstiftningsåtgärder där en central behörig myndighet pekas ut. Ett sådant utpekande får följas upp med tillämpningsföreskrifter och föreskrifter som anger myndighetens behörighet m.m.

”Behörig myndighet”

enligt rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden

av
Hans-Heinrich Vogel

2001-08-05

Inledning

Rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden innehåller – som rubriken antyder – den grundläggande regleringen för det kontrollsystem som skulle ersätta de hävdvunna gränskontrollerna. Regleringen grundades på dåvarande artikel 43 i EG-fördraget (numera artikel 37 EG). Enligt artikel 27 i direktivet är det riktat till medlemsstaterna och ger – som brukligt är när en reglering beslutas som direktiv – riktmärken för implementerande normgivning, vilken medlemsstaterna enligt artikel 26 i direktivet är skyldiga att sätta i kraft inom frister som anges dels där, dels i ytterligare rättsakter.

Artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG

De riktmärken som ges i direktiv är vanligen i huvudsak sådana som kan karaktäriseras som materiellrättsliga; till dessa fogas ibland enstaka processuella normer, som anses vara nödvändiga i sammanhanget. I direktiv 90/425/EEG stannade normgivaren emellertid inte vid sådana regleringar utan gick ett steg längre genom att också ange förvaltningsorganisatoriska riktmärken. Dessa utformades i två steg: Dels kräver direktivet att ”behöriga myndigheter” skall vidta vissa åtgärder – såsom t.ex. att utfärda närmare angivna handlingar,⁷ dels stadgas i artikel 2.6:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

6. behörig myndighet: den centrala myndigheten i en medlemsstat med behörighet att utföra veterinärkontroller eller avelstekniska kontroller eller varje myndighet till vilken denna behörighet har delegerats.

...”

Som synes kräver detta stadgande åtskilligt av medlemsstaterna: Bl. a. skall vissa myndigheter utpekas, dessa myndigheter skall vara centrala myndigheter, och dessa centrala myndigheter – eller i deras ställe utpekade andra myndigheter – skall ha eller genom delegation få viss behörighet.

Noteras bör också att annan EU-rättslig normgivning anknyter till och utgår från detta stadgande: I artikel 2 i rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur stadgas att med ”behörig

⁷ Se exempelvis artikel 3.1 d) i direktiv 90/425/EEG.

myndighet” i det direktiv skall avses ”behörig myndighet” enligt artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG.

Frågan inställer sig då vad som menas med de termer – främst ”myndighet”, ”central” och ”delegera” – som används i detta stadgande och vad som måste beaktas, när kravet i artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG skall tillgodoses genom svenska implementeringsåtgärder.

Tolkningskontext

De i artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG använda termerna förekommer i det svenska författnings- och förvaltningspråket. Termen ”myndighet” används i regeringsformen som gemensam beteckning för förvaltningsmyndigheter, domstolar och regeringen, termen ”central” förekommer i ”central ämbetsverk” i 11 kap. 6 § RF och termen ”delegation” används för att beskriva t.ex. den överlåtelse av normgivningsmakt som är reglerad i 8 kap. 7–10 §§ regeringsformen. Det vore därför näraliggande att man gör ett försök att med utgångspunkt i detta väl inarbetade språkbruk bestämma innebörden i artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG. Ett sådant tillvägagångssätt vore emellertid felaktigt. Direktiv 90/425/EEG är en sekundärrättslig EU-författning, inte en nationell svensk norm. Tolkningskontexten kan därför inte utgöras av svenska normer och svenska normtexter, utan den relevanta kontexten måste utgöras av EU-rättsliga normer och normtexter.⁸

I första hand inställer sig då frågan hur påbuden i artikel 2.6 ter sig i andra språkversioner av artikel 2.6, vilka har lika kraft och giltighet som den svenska.

Den danska versionen av artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG är mycket lik den svenska:

”I dette direktiv forstås ved:

...

6) kompetent myndighed: en medlemsstats centrale myndighed, der er kompetent til at udføre veterinærkontrol eller zooteknisk kontrol, eller enhver myndighed, til hvem den har delegeret denne kompetence

...”

Detsamma gäller för de engelska, franska, italienska, nederländska, portugisiska, spanska och tyska versionerna.⁹

⁸ Se Albrecht Weber in Hans von der Groeben u. a. (Herausg.): Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Auflage, Band 5, Baden-Baden 1997, Artikel 248 Randnr. 13–16.

⁹ Jag förstår inte tillräckligt mycket finska och grekiska för att kunna bedöma de här inte återgivna textversionerna på dessa två språk.

Den engelska texten lyder:

“For the purposes of this Directive:

...

6. ‘competent authority’ shall mean the central authority of a Member State competent to carry out veterinary or zootechnical checks or any authority to which it has delegated that competence;

...”

den franska

« Aux fins de la présente directive, on entend par

...

6) autorité compétente: l’autorité centrale d’un État membre, compétente pour effectuer les contrôles vétérinaires ou zootechniques ou toute autorité à qui elle aura délégué cette compétence;

... »

den italienska

“Ai sensi della presente direttiva, si intende per:

...

6) autorità competente: l’autorità centrale di uno Stato membro competente per effettuare i controlli veterinari o zootecnici o qualsiasi autorità cui essa abbia delegato tale competenza;

...”

den nederländska

“In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

...

6. bevoegde autoriteit: de voor het verrichten van veterinaire of zootecnische controles bevoegde centrale autoriteit van een Lid-Staat of de autoriteit aan wie zij deze bevoegdheid heeft overgedragen;

...”

den portugisiska

“Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

...

6. Autoridade competente: a autoridade central de um Estado-membro competente para efectuar os controlos veterinários ou zootécnicos ou qualquer autoridade em quem aquela primeira tenha delegado essa competência.

...”

den spanska

“A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

...

6) autoridad competente: la autoridad central de un Estado miembro competente para proceder a controles veterinarios o zootécnicos o cualquier autoridad en la que ésta haya delegado dicha competencia;

...”

och slutligen den tyska

”Für die Zwecke dieser Richtlinie gilt als

...

6. zuständige Behörde: für die Durchführung der veterinärrechtlichen oder tierzüchterischen Kontrollen zuständige Zentralbehörde eines Mitgliedstaats oder eine von dieser damit beauftragte Stelle;

...”

Som lätt kan konstateras är texterna samstämmiga; i ordalydelseorna uttrycks samma krav, och i ordvalet i de olika textversionerna antyds ingen differentiering som skulle kunna tolkas som hänsynstagande till väl kända skillnader i medlemsstaters förvaltningsorganisationer såsom mellan unitariskt organiserade stater som Danmark och Frankrike (eller Sverige som emellertid blev medlemsstat först sedan direktivet hade trätt i kraft) å ena sidan och federalt eller regionalt organiserade stater som Tyskland och Spanien å andra sidan. Alla medlemsstater möter alltså samma krav och alla i normgivningsbeslutet deltagande medlemsstater, dvs. medlemsstaterna år 1990, kan antas ha ansett sig kunna acceptera samma krav såsom realistiska.

Förarbeten

Förutom andra språkversioner kan i andra hand förarbeten ge fingervisningar för tolkningen av direktivtexten. Bland förarbeten till direktiv 90/425/EEG som åberopas i direktivets ingress finns kommissionens förslag som 1988 offentliggjordes i dokumentet

COM(88) 383 final, Proposals for Council Regulations (EEC)

– concerning veterinary checks in intra-Community trade with a view to the completion of the internal market

– on intensifying controls on the application of the veterinary rules

– amending Regulation (EEC) No 1468/81 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs or agricultural matters.¹⁰

Anmärkningsvärda i dessa förslag är särskilt tre punkter.

För det första skulle den föreslagna författningen ursprungligen få formen av förordning. Både parlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén tillstyrkte detta förslag,¹¹ men rådet valde direktivformen. Texten blev därmed bindande för medlemsstaterna bara med avseende på det resultat som skulle uppnås, och medlemsstaternas nationella myndigheter fick bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv innehållet.¹²

För det andra skiljde sig den föreslagna lydelsen av artikel 2 i fråga om definitionen av vad som skulle avses med ”behörig myndighet” från vad som senare kom att bestämmas i den slutliga lydelsen. Motsvarigheten till artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG finns i artikel 2.4 i förslaget, vars engelska lydelse är:

“For the purposes of this Regulation:

...

4. ‘Competent authorities of the Member States’ means authorities of the Member States competent in veterinary matters.”

Som synes var alltså definitionen i förslaget mycket enklare än definitionen i den slutliga texten och saknade dels preciseringen att behörig myndighet skulle vara en ”central” myndighet, dels fokuseringen på att den behöriga myndigheten skulle ha kontrollbehörighet.

Dessa ställningstaganden under beslutsprocessen – för direktivformen och för en mera detaljerad definition och därmed mera detaljerade krav på den framtida organisationen för det i direktivet angivna kontrollsystemet – innebär alltså å ena sidan en uppmjukning av kraven på medlemsstaterna genom att rådet valde direktivformen i stället för förordningsformen; men å andra sidan gjordes kraven tydligare genom att den nämnda preciseringen infördes och genom att fokus skarpas inriktades på den kontrollproblematik som utgjorde huvudämnet för författningen.

En tredje punkt värd att notera är att förslaget presenterades tillsammans med två andra förslag, av vilka ett avsåg ”mutual assistance between the

¹⁰ Detta förslag har också publicerats i OJ 1988 C 225/4.

¹¹ Se OJ 1988 C 326/288 (parlamentet) och OJ 1989 C 56/1 (Ekonomiska och sociala kommittén). Om beslutsprocessen se

http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=107351.

¹² Se dåvarande artikel 189 i EEG-fördraget och numera artikel 249 EG.

administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs or agricultural matters”, alltså frågor rörande internationell handräckning. Denna koppling var näraliggande i och med att syftet med författningen – så som det beskrevs i tredje och fjärde övervägandesatserna av direktivets ingress – var att åstadkomma en övergång från veterinära kontroller vid medlemsstaternas gränser till sådana kontroller enbart på användarorten. Näraliggande var då också att utgå från de organisationsformer i medlemsstaterna som sedan länge fanns på tullområdet för handläggning av handräckningsärenden¹³ och att låta dessa bli förebild för den nya organisationen på det veterinära området. Ett för tullrättsliga handräckningsfrågor kännetecknande drag är att varje medlemsstat har en central instans med omfattande – men inte nödvändigtvis exklusiv – kompetens att handlägga sådana frågor, och med tanke på att dessa organisationsstrukturer är väl etablerade och beprövade framstår det som följdriktigt att en liknande struktur föreskrevs i direktiv 90/425/EEG.

”Behörig myndighet” och svensk förvaltningsorganisation

Texten av artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG och förarbetena till detta stadgande ger alltså vid handen att en *central* instans skall finnas i varje medlemsstat och därför också i Sverige; förekomsten av enbart *regionala* eller *lokala* instanser är inte tillfyllest för att uppfylla detta krav. Den centrala instansen skall ha den behörighet som krävs för att fullgöra de i direktivet angivna uppgifterna, men *därjämte* kan andra instanser – och bland dem regionala eller lokala – utföra sådana uppgifter, om den erforderliga behörigheten har delegerats¹⁴ till dem.

Den centrala instans som således krävs och de instanser, till vilka erforderlig behörighet i förekommande fall kan delegeras, skall vara *myndigheter*. Innebörden i denna term preciseras inte i direktivet, men termen torde med tanke på ordvalet i dels den svenska direktivtexten dels de övriga ovan citerade textversionerna utan vidare kunna anses innefatta den typ av statsorgan som i svensk terminologi betecknas som förvaltningsmyndighet. Däremot framgår inte av direktivtexten att enbart *statliga* myndigheter skulle avses – till skillnad från *regionala* och *lokala* respektive *kommunala* myndigheter. Av direktivtexten framgår inte heller att myndigheter i direktivets bemärkelse måste ha någon specifik ställning i medlemsstatens offentliga organisation,

¹³ Se också motsvarande organisationsstrukturer för handräckningsfrågor på skatteområdet enligt internationella skatteavtal och för internationell rättshjälp i civila och kommersiella mål och i brottmål.

¹⁴ Angående delegationsfrågor – som i detta sammanhang främst torde avse kompetensgrundande normgivning – hänvisas till Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. 3 uppl. Lund 1999.

dvs. det framgår inte huruvida de skall eller icke skall få utgöra avdelningar av ett ministerium, vara mer eller mindre självständiga förvaltningsenheter av typen anstalt, korporation eller affärsverk eller – liksom vanliga svenska förvaltningsmyndigheter – utgöra organisatoriskt osjälvständiga enheter inom en större organisation; huruvida *enskilda subjekt* – eventuellt med stöd i lag enligt 11 kap. 6 § 3 st. regeringsformen – genom delegation skulle kunna få myndighets ställning och behörighet enligt artikel 2.6 torde vara en öppen fråga.

Sammantaget ställer alltså artikel 2.6 i direktiv 90/425/EEG förvaltningsorganisatoriska krav på medlemsstaterna, men lämnar samtidigt medlemsstaterna stort manöverutrymme när det gäller att uppfylla dessa krav.

Den svenska regleringen av olika förvaltningsmyndigheters kompetens på här aktuella områden finns i djurskyddslagen (1988:534) och djurskyddsförordningen (1988:539), i 3 § 4. förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion och i ett antal ytterligare författningar. Detaljerna kan inte utredas här, men den förefintliga svenska regleringen torde inte vara särskilt väl koordinerad med EU-rätten; även om EU-rättsligt föreskrivna åtgärder utförs av någon svensk myndighet torde det inte alltid vara lätt att entydigt identifiera den förvaltningsrättsliga norm som förutsätts finnas som grundval för vederbörande myndighets agerande. Ett skäl för denna svårighet kan antas vara att en del kompetensgrundande stadganden i djurskyddslagen medger extensiv tolkning och därför kan användas när det gäller att hänföra nya uppgifter till någon befintlig myndighet utan att denna möjlighet klart har kommit till uttryck i författningstexten. Ett annat skäl till osäkerhet kan ha sin grund i att statliga myndigheter kan behöva samverka med kommunala myndigheter och att sådant samarbete ibland kan ge anledning till olika svar på frågan, vilken roll som grundlagsgarantin för den kommunala självstyrelsen skall få i sådana sammanhang.