

# INNEHÅLL

<b>1</b>	<b>Promemorians innehåll .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Regeringskonferensen och dess resultat.....</b>	<b>15</b>
3.1	Konferensen.....	15
3.2	Amsterdamfördraget .....	18
<b>4</b>	<b>Sammanfattning av resultatet .....</b>	<b>21</b>
4.1	Sveriges prioriterade frågor.....	21
4.2	Grundläggande rättigheter .....	23
4.3	Rättsliga och inrikes frågor .....	24
4.4	Sociala frågor .....	25
4.5	Kampen mot bedrägerier .....	26
4.6	Djurskydd.....	26
4.7	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken .....	26
4.8	Yttre ekonomiska förbindelser .....	27
4.9	Institutionella frågor .....	27
4.10	Närmare samarbete (flexibel integration).....	28
4.11	Förenkling av fördragen .....	29
<b>5</b>	<b>Frihet, säkerhet och rättvisa .....</b>	<b>31</b>
5.1	Grundläggande rättigheter och icke-diskriminering.....	31
5.1.1	Allmänna principer .....	32
5.1.2	Domstolskontrollen .....	33
5.1.3	Icke-diskriminering .....	34
5.1.4	Dödsstraff .....	34
5.1.5	Kyrkor m.m. ....	34
5.1.6	Funktionshindrade.....	35
5.1.7	Dataskydd .....	35

5.1.8	Asyl för medborgare i EU:s medlemsstater .....	35
5.2	Gradvis inrättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.....	37
5.3	Förändringarna av tredje pelaren .....	38
5.3.1	Övergripande mål för samarbetet.....	39
5.3.2	Beslutsformerna.....	39
5.3.3	Institutionerna.....	40
5.4	Polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren) .....	41
5.4.1	Samarbetets syfte och omfattning (artikel K 1) .....	43
5.4.2	Polis- och tullsamarbete (artikel K 2) .....	44
5.4.3	Straffrättsligt samarbete (artikel K 3).....	47
5.4.4	Gränsöverskridande samarbete (artikel K 4).....	48
5.4.5	Beslutsfattande, institutioner m.m. (artiklarna K 6 – K 14) .....	48
5.5	Visering, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor (första pelaren).....	55
5.5.1	Samarbetets syfte och omfattning (artiklarna 73i och 73l) .....	56
5.5.2	Gränskontroll och visering (artikel 73j) .....	57
5.5.3	Asyl och invandring (artikel 73k) .....	60
5.5.4	Civilrättsligt samarbete (artikel 73m) .....	64
5.5.5	Rådets ansvar för ett fungerande samarbete (artikel 73n) .	67
5.5.6	Beslutsfattandet (artikel 73o) .....	67
5.5.7	EG-domstolens förhandsavgöranden (artikel 73p).....	68
5.5.8	Protokollen om Storbritanniens och Irlands respektive Danmarks ställning (artikel 73q) .....	69
5.6	Införlivande av Schengensamarbetet i EU.....	70
<b>6</b>	<b>Unionen och medborgaren.....</b>	<b>75</b>
6.1	Sysselsättning .....	75
6.1.1	Förhandlingsresultatet.....	76
6.1.2	Förstärkta mål .....	77
6.1.3	Samordning av sysselsättningspolitiken .....	77
6.1.4	Sysselsättningskommittén.....	78
6.1.5	Övervakning .....	78
6.1.6	Stödåtgärder .....	79
6.2	Sociala frågor .....	79
6.2.1	Det sociala avtalet integreras i EG-fördraget.....	80
6.2.2	Jämställdhet.....	81
6.2.3	Programsamarbete m.m. för att bekämpa social utslagning .....	82

6.2.4	Grundläggande sociala rättigheter .....	83
6.2.5	Beslutsprocedurer .....	83
6.2.6	Storbritanniens deltagande i samarbetet .....	83
6.3	Miljö .....	84
6.3.1	Hållbar utveckling .....	86
6.3.2	Integration av miljön i andra politikområden .....	86
6.3.3	Förhållandet mellan miljöregler och den inre marknaden ..	87
6.3.4	Beslutsprocedur .....	89
6.4	Folkhälsa .....	89
6.5	Konsumentpolitik .....	90
6.6	Övrig gemenskapspolitik .....	91
6.6.1	Unionsmedborgarskapet .....	91
6.6.2	Kultur och idrott .....	92
6.6.3	Bedrägeribekämpning .....	92
6.6.4	Tullsamarbete .....	93
6.6.5	Regionerna i de yttersta randområdena .....	94
6.6.6	Öar .....	95
6.6.7	Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse .....	95
6.6.8	Radio och television i allmänhetens tjänst .....	95
6.6.9	Djurskydd .....	96
6.6.10	Transeuropeiska nät .....	97
6.6.11	Statistik .....	97
6.7	Subsidiaritet .....	98
6.8	Öppenhet och insyn .....	99
6.8.1	Handlingsoffentlighet m.m. ....	100
6.8.2	Betydelsen av de nya reglerna om handlingsoffentlighet .	101
6.9	Gemenskapslagstiftningens kvalitet .....	102
<b>7</b>	<b>En effektiv och sammanhängande yttre politik .....</b>	<b>105</b>
7.1	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken .....	105
7.1.1	Förhandlingsresultatet .....	106
7.1.2	Unionens mål .....	108
7.1.3	Mål och medel i GUSP (artiklarna J 1–J 2) .....	108
7.1.4	Beslutsformer m.m. (artiklarna J 3–J 6) .....	109
7.1.5	Försvarsdimensionen (artikel J 7) .....	110
7.1.6	Yttre representation och genomförande av beslut (artikel J 8) .....	112
7.1.7	Medlemsstaternas uppträdande i internationella organisationer, Europaparlamentets roll m.m. (artiklarna J 9–J 12) .....	112
7.1.8	Beslutsfattande m.m. (artiklarna J 13–J 14) ..	113
7.1.9	Den politiska kommittén (artikel J 15) .....	114

7.1.10	Den höge representanten (artikel J 16).....	114
7.1.11	Kommissionens roll (artikel J 17).....	115
7.1.12	Finansiering (artikel J 18).....	115
7.1.13	En enhet för politisk planering och tidig förvarning.....	115
7.2	Yttre ekonomiska förbindelser.....	116
7.2.1	EG:s kompetens enligt artikel 113 i EG-fördraget.....	116
7.2.2	Provisorisk tillämpning av avtal med tredje land, m.m....	117
7.3	Unionens möjligheter att ingå internationella avtal.....	118
<b>8</b>	<b>Institutionella frågor.....</b>	<b>121</b>
8.1	Rådet, kommissionen och Europaparlamentet.....	121
8.1.1	Röstviktning i rådet och kommissionens sammansättning	121
8.1.2	Rådets arbete.....	123
8.1.3	Kommissionsordförandens ställning.....	124
8.1.4	Beslutsfattande med kvalificerad majoritet.....	124
8.1.5	Beslutsprocedurer med Europaparlamentet.....	125
8.1.6	Europaparlamentet.....	128
8.2	EG-domstolen.....	128
8.3	Revisionsrätten.....	130
8.4	Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.....	131
8.5	Övriga institutionella frågor.....	131
8.5.1	Finansiella bestämmelser.....	132
8.5.2	Institutionernas säte.....	132
8.5.3	De nationella parlamentens roll.....	132
<b>9</b>	<b>Närmare samarbete (flexibel integration).....</b>	<b>135</b>
<b>10</b>	<b>Förenkling av fördragen.....</b>	<b>139</b>
10.1	Den nuvarande fördragsstrukturen.....	139
10.2	Förenklingsarbetet under regeringskonferensen.....	140
<b>11</b>	<b>Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget.....</b>	<b>145</b>
11.1	Regeringsformen och internationella avtal.....	145
11.1.1	Sveriges anslutning till EU.....	145
11.2	Överlåtelse av beslutsbefogenheter.....	147
11.2.1	Överlåtelse av beslutsbefogenheter i första pelaren.....	148
11.2.2	De nya bestämmelserna i andra pelaren.....	150
11.2.3	De nya bestämmelserna i tredje pelaren.....	150
11.3	Svensk förklaring enligt artikel K 7.2.....	157
11.4	Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget m.m.....	158

<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>161</b>
-----------	------------------------------------	------------



# 1 Promemorians innehåll

I promemorian redovisas resultatet av regeringskonferensen 1996-1997 mellan medlemsstaterna i Europeiska unionen. Den politiska slutuppgörelsen skedde vid Europeiska rådets ordinarie möte den 16-17 juni 1997 i Amsterdam. Förhandlingsresultatet omfattar Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Amsterdamfördraget) med tillhörande protokoll och förklaringar. Efter juridisk och språklig granskning undertecknades det nya fördraget och regeringskonferensens slutakt den 2 oktober 1997 i Amsterdam.

För att Sverige skall kunna ratificera det nya fördraget måste ändringar göras i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Författningsförslag finns i avsnitt 2.

I avsnitt 3 redovisas kortfattat regeringskonferensen och det nya fördragets struktur. Avsnitt 4 innehåller en sammanfattning av resultatet.

Resultatet av regeringskonferensen kommenteras mera detaljerat i avsnitt 5-10.

I avsnitt 11 behandlas riksdagens godkännande av det nya fördraget och de konstitutionella aspekter som hänger samman med den överlåtelse av beslutsbefogenheter till Europeiska gemenskaperna som Amsterdamfördraget innebär. I det sammanhanget föreslås (avsnitt 11.3) också att Sverige skall avge en förklaring enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Maastrichtfördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget. Förklaringen innebär att svenska domstolar skall få begära förhandsavgöranden från EG-domstolen om giltigheten och

tolkningen av vissa beslut inom det mellanstatliga tredjepelarsamarbetet.

I avsnitt 12, slutligen, kommenteras de författningsändringar (jfr avsnitt 2) som krävs för att Sverige skall kunna tillträda Amsterdamfördraget.

Amsterdamfördraget återfinns i *bilaga 1*. De protokoll som regeringskonferensen beslutade finns i *bilaga 2*. Regeringskonferensens slutakt och de förklaringar som fogades till slutakten finns i *bilaga 3*. De återstående bilagorna innehåller förteckningar av de fördragsartiklar som berörs av regeringskonferensens resultat när det gäller beslutsfattande med kvalificerad majoritet (*bilaga 4*), tillämpningen av det s.k. medbeslutandeförfarandet (*bilaga 5*) samt konsultation av Ekonomiska och sociala kommittén (*bilaga 6*) respektive Regionkommittén (*bilaga 7*).



## 2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

De fördrag och andra instrument som avses i 2 och 3 §§ är:

1. Fördraget den 18 april 1951 om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen

2. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen

3. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

4. *Konventionen den 25 mars 1957 om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna*

5. Konventionen den 13

4. Konventionen den 13

november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

6. Fördraget den 8 april 1965 om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

7. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

8. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

9. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 22 januari 1972 om Konungariket

november 1962 om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordningen för associering av utomeuropeiska länder och territorier som behandlas i fjärde delen av detta fördrag tillämplig med avseende på Nederländska Antillerna

5. Protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier

6. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

7. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

8. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 22 januari 1972 om Konungariket

Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenad konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

10. Fördraget den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

11. Fördraget den 22 juli 1975 om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

12. Akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 1 februari 1993 om ändring av nämnda akt

13. Fördraget den 28 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

14. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 24 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenad konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

9. Fördraget den 10 juli 1975 om ändring av vissa bestämmelser i protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga

10. Fördraget den 22 juli 1975 om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna

11. Akten den 20 september 1976 om allmänna direkta val av företrädare i församlingen (Europaparlamentet) samt beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 1 februari 1993 om ändring av nämnda akt

12. Fördraget den 28 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

13. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 24 maj 1979 om Hellenska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

15. Fördraget den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

16. Fördraget den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

17. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 11 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

18. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

19. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

20. Fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen i samtliga fall med tillhörande bilagor och protokoll.

14. Fördraget den 13 mars 1984 om ändring av fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna i fråga om Grönland

15. Fördraget den 12 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

16. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 11 juni 1985 om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

17. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

18. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

19. Fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen

20. *Amsterdamfördraget den 2 oktober 1997 om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska*

*gemenskaperna och vissa akter  
som hör samman med dem, med  
förklaring av Sverige enligt  
artikel K 7.2 och artikel K 7.3 b i  
Fördraget om Europeiska  
unionen, i samtliga fall med  
tillhörande bilagor och protokoll.*

---

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.



## 3 Regeringskonferensen och dess resultat

### 3.1 Konferensen

I slutskedet av den regeringskonferens som resulterade i Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) stod det klart att det inte var möjligt att nå ett så långtgående resultat som vissa medlemsstater önskade. Medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) kom därför överens om att en ny regeringskonferens skulle sammankallas år 1996 för att undersöka vilka bestämmelser i fördragen som kunde behöva revideras. Detta kom till uttryck i artikel N.2 i Maastrichtfördraget.

Planeringen inför regeringskonferensen påbörjades under våren 1994. EU-medlemsstaternas utrikesministrar kom då överens om att en referensgrupp borde tillsättas med uppgift att förbereda konferensens arbete. Europeiska rådet (stats- och regeringscheferna i EU:s medlemsstater samt kommissionens ordförande) enades vid sitt möte på Korfu i juni 1994 om att tillsätta en sådan grupp, den s.k. reflektionsgruppen. Gruppen bestod av personliga representanter för medlemsstaternas utrikesministrar. Även representanter för kommissionen och Europaparlamentet deltog i gruppens arbete. På svensk sida utsågs statssekreteraren Gunnar Lund att ingå i gruppen. Reflektionsgruppens arbete redovisades i en slutrapport den 5 december 1995 till Europeiska rådets möte i Madrid den 15-16 december 1995. Den kom att få ett avgörande inflytande på dagordningen för regeringskonferensen.

Regeringen lade fast riktlinjer för den svenska förhandlingen i sin skrivelse till riksdagen, skr. 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996. Regeringen bedömde i sin skrivelse att regeringskonferensen hade två huvudsakliga mål, nämligen

- dels att rikta in EU-samarbetet mera på människors behov och problem i vardagen,
- dels att förbereda unionen för den förestående utvidgningen med Cypern samt de öst- och centraleuropeiska länderna.

Denna bedömning liksom i allt väsentligt de riktlinjer som hade lagts fast i regeringsskrivelsen fick riksdagens stöd (bet. 1995/96:UU13, rskr. 1995/96:199).

De övergripande politiska riktlinjerna för arbetet i regeringskonferensen gavs av Europeiska rådet. Ansvaret för och ledningen av förhandlingarna ankom på medlemsstaternas utrikesministrar och kommissionens representant, ledamoten Marcelino Oreja. De grundläggande förhandlingarna skedde i en grupp som bestod av personliga representanter för utrikesministrarna. Den svenska utrikesministerns representant var statssekreteraren Gunnar Lund. Europaparlamentet deltog inte i själva förhandlingarna men var enligt en särskild överenskommelse nära knutet till konferensen. Överenskommelsen innebar i korthet att ett regelbundet utbyte av åsikter med parlamentet skulle äga rum inom ramen för förhandlingarna på alla olika nivåer.

Europeiska rådets möte i Turin den 29 mars 1996 utgjorde den officiella startpunkten för regeringskonferensen. På grundval av reflektionsgruppens slutrapport bestämde stats- och regeringscheferna konferensens huvudinriktning. Dagordningen kom i enlighet härmed att delas in i huvudsakligen tre delar: unionen och medborgaren, en effektiv och sammanhängande utrikespolitik samt institutionella frågor. Vid sidan härav diskuterades två andra frågor under egna dagordningspunkter: nämligen dels frågan om ett närmare samarbete eller s.k. flexibel integration, dels frågan om en förenkling av fördragen. Konferensen fick därmed den breda inriktning som Sverige hade önskat. Återkommande försök under konferensens gång att snäva in dagordningen avvisades av den majoritet medlemsstater som Sverige tillhörde.



Konferensen inleddes under italienskt ordförandeskap med en genomgång av frågorna på dagordningen och de ståndpunkter som fanns. Under andra halvåret 1996 gick konferensen in i en mera aktiv förhandlingsfas. Medlemsstaterna, däribland Sverige, presenterade egna förslag och under ledning av ordförandelandet Irland började ett troligt förhandlingsresultat att mejslas ut. Ett första utkast till ett nytt fördrag presenterades för Europeiska rådet i Dublin den 13-14 december 1996.

På grundval av detta dokument fortsatte och intensifierades förhandlingarna under Nederländernas ordförandeskap.

Efter intensiva slutförhandlingar inom ramen för Europeiska rådet kunde ordföranden, den nederländske premiärministern Wim Kok, den 18 juni 1997 konstatera att de politiska förhandlingarna hade avslutats. Ett nytt fördrag var framförhandlat.

Utgångspunkten för det svenska agerandet i förhandlingarna har varit den tidigare nämnda regeringsskrivelsen och riksdagens behandling av den. Samråd med riksdagen har ägt rum löpande i EU-nämnden och kontakter har också tagits med riksdagens utskott. Företrädare för regeringen har vid ett flertal tillfällen lämnat information i kammaren under förhandlingarnas gång.

### **Sveriges prioriterade frågor**

Sverige lade under regeringskonferensen fram förslag till fördragsändringar inom områdena sysselsättning, miljö, öppenhet och jämställdhet, alla inom ramen för den del av dagordningen som benämndes medborgaren och unionen. Tillsammans med Finland presenterade Sverige ett förslag inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens försvarsdimension. Förslaget innebar att humanitära, fredsfrämjande och fredsbevarande insatser – de s.k. Petersbergsuppgifterna (se avsnitt 7.1.5) – skulle föras in i fördraget som medlemskapsuppgifter.

Härutöver stödde Sverige under konferensen aktivt andra förslag, av vilka särskilt bör framhållas de som gällde att i fördraget stärka konsumenternas intressen.

## 3.2 Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget består av *tre delar*.

Den *första delen* (artiklarna 1–5) innehåller materiella ändringar i

- Fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget),
  - Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget),
  - Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget),
  - Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergi-gemenskapen (Euratomfördraget)
- och
- Akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet.

Den *andra delen* av fördraget (artiklarna 6–11) innehåller resultatet av arbetet med att förenkla fördragen.

Fördragets *tredje del* innehåller allmänna och avslutande bestämmelser (artiklarna 12–15). Bland dessa märks bestämmelsen i artikel 12 om att artiklarna i Maastrichtfördraget och EG-fördraget skall numreras om.

Regeringskonferensen resulterade vidare i *13 protokoll*. Dessa har samma rättsliga status som de fördrag till vilka de är fogade. Regeringskonferensen antog *51 gemensamma* förklaringar samt beaktade *8 förklaringar av olika medlemsstater*, vilka alla bifogats konferensens slutakt.

I det följande redovisas resultatet av regeringskonferensen och därmed innebörden av Amsterdamfördraget. En sammanfattning av resultatet av regeringskonferensen ges i *avsnitt 4*.

Resultatet redovisas mera detaljerat i de följande avsnitten i enlighet med den gruppering av frågorna som tillämpades i konferensens slutfas. I *avsnitt 5 Frihet, säkerhet och rättvisa* redovisas frågor som gäller grundläggande rättigheter och reformerna av det rättsliga och inrikes samarbetet i avdelning VI av Maastrichtfördraget. De ändringar som gäller gemenskaps-samarbetet på olika politikområden enligt EG-fördraget såsom sysselsättning, miljö m.m. samt vissa frågor av övergripande natur

som t.ex. öppenheten redovisas i *avsnitt 6 Unionen och medborgaren*.

Till *en effektiv och sammanhängande yttre politik* hör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt avdelning V i Maastrichtfördraget. Hit hör också frågor som rör unionens yttre ekonomiska förbindelser och dess möjlighet att ingå internationella avtal. Dessa frågor behandlas i *avsnitt 7*.

*Institutionella reformer* inom gemenskapssamarbetet redovisas i *avsnitt 8*. Nära sammanhängande med dessa frågor är de nya bestämmelserna om ett närmare samarbete, eller flexibel integration, som presenteras i *avsnitt 9*. Avslutningsvis redovisas resultatet av arbetet med *förenkling av fördragen* i *avsnitt 10*.

De artikelnummer som anges avser numreringen som följer av de materiella förändringarna enligt avdelning I av Amsterdamfördraget. Artiklarnas beteckningar efter omnumreringen enligt fördragets artikel 12 framgår av den tablå som finns som bilaga till Amsterdamfördraget. Vid hänvisningar i denna promemoria till protokoll och förklaringar anges den beteckning som de har fått i slutakten.

Samarbetet inom EU brukar beskrivas som ett samarbete inom *tre pelare*. Innan en redogörelse för sakfrågorna lämnas bör det nämnas att denna pelarstruktur inte påverkas av det nya fördraget även om innehållet i pelarna förändras som ett resultat av regeringskonferensen. Detta innebär att gemenskapssamarbetet inom Europeiska gemenskapen (EG) fortfarande återfinns i den *första pelaren*. De mellanstatliga delarna av samarbetet enligt Maastrichtfördraget finns i den *andra* och i den *tredje pelaren*. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ryms i den andra pelaren. Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, som enligt Amsterdamfördraget skall omfatta polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor, återfinns i den tredje pelaren.



## 4 Sammanfattning av resultatet

I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för de viktigaste delarna av resultatet av regeringskonferensen.

De av Sverige prioriterade frågorna behandlas först (avsnitt 4.1). Därefter redovisas förhandlingsresultatet i övrigt (4.2–4.11).

### 4.1 Sveriges prioriterade frågor

#### **Sysselsättning**

Sysselsättningsfrågan var den mest prioriterade frågan för Sverige i regeringskonferensen. Resultatet överensstämmer väl med det svenska förslaget. Målet om en hög sysselsättning kommer till kraftigare uttryck i fördragen. En ny avdelning i EG-fördraget innehåller artiklar som skapar en fast grund för ett strukturerat samarbete i unionen. Samtidigt slås fast att huvudansvaret för sysselsättningspolitiken ligger kvar hos medlemsstaterna. Medlemsstaternas nationella politik skall samordnas inom EU. Rådet skall fastställa särskilda sysselsättningspolitiska riktlinjer. Rådet skall också övervaka hur länderna efterlever riktlinjerna och vid behov avge rekommendationer till medlemsstaterna.

Se vidare avsnitt 6.1.

## **Miljö**

När det gäller miljöpolitiken läggs det grundläggande målet om en hållbar utveckling uttryckligen fast i fördragen. Miljöskyddskraven får en viss särställning bland de intressen som skall beaktas vid utformningen av unionens politik på olika områden. Samtidigt som förutsättningarna förbättras för den gemensamma miljöpolitiken och kraven på gemenskapen att beakta miljökraven skärps, förstärks också den s.k. miljögarantin. Det görs klart att miljögarantin ger en rätt för medlemsstaterna att införa nya bestämmelser också på områden som har harmoniserats genom en rättsakt. För att denna bestämmelse inte skall kunna missbrukas och medföra skada för den inre marknaden har ramarna för tillämpningen preciserats noga.

Se vidare avsnitt 6.3.

## **Öppenhet**

Resultatet när det gäller öppenheten ligger nära det svenska förslaget. Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, inklusive sådana som kommit in till dessa institutioner, kommer att omfattas av en offentlighetsprincip. Offentlighetsprincipen skall gälla även handlingar som hänför sig till det mellanstatliga samarbetet inom andra och tredje pelarna. Allmänna principer för tillämpningen, bl.a. generella sekretessbestämmelser, skall läggas fast i en rättsakt som beslutas av Europaparlamentet och rådet gemensamt med tillämpning av medbeslutandeförfarandet.

Se vidare avsnitt 6.8.

## **Jämställdhet**

Jämställdhet mellan kvinnor och män anges som ett mål i fördraget och skall även genomsyra unionens politik. Gemenskapen får en uttrycklig befogenhet att vidta åtgärder för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och när det gäller rätten till lika lön. Regler införs också som innebär att positiv

särbehandling som ett medel för att uppnå jämställdhet tillåts. Positiv särbehandling skall inte anses strida mot principen om likabehandling.

Se vidare avsnitt 6.2.2.

### **Konsumentpolitiken**

Gemenskapens befogenhet att vidta åtgärder särskilt för att tillvarata konsumenternas intressen förtydligas i fördraget. Konsumentpolitiken som ett självständigt politikområde blir tydligare inom gemenskapssamarbetet.

Se vidare avsnitt 6.5.

### **Krishantering**

Huvudlinjerna i det svensk-finländska förslaget om krishantering blir en del av det nya fördraget. EU får bättre förutsättningar att ta initiativ till humanitära, fredsbevarande och fredsskapande insatser som skall genomföras av försvarsorganisationen Västeuropeiska unionen (VEU). De medlemsstater som är observatörer i VEU (Danmark, Finland, Irland, Sverige och Österrike) ges full rätt att delta i insatserna och ett fullvärdigt inflytande över beslutsfattandet när de själva bidrar i en insats.

Se vidare avsnitt 7.1.

## **4.2 Grundläggande rättigheter**

Fördraget innebär en förstärkning och ett förtydligande av de grundläggande rättigheternas betydelse. Sålunda slås uttryckligen fast att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. Endast länder som respekterar dessa principer kan ansöka om medlemskap i unionen och

medlemsstater som bryter mot dessa principer kan få sina rättigheter enligt fördragen tillfälligt upphävda.

EG-domstolen får dessutom uttrycklig kompetens att bedöma om institutionerna respekterar de grundläggande rättigheter som de garanteras i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Utvecklingen mot ett avskaffande av dödsstraffet lyfts fram i en gemensam deklaration av medlemsstaterna.

Gemenskapen får också befogenhet att vidta åtgärder för att förhindra diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

I ett protokoll till EG-fördraget anges de fall då en asylansökan från en medborgare i ett annat EU-land får prövas. Protokollet inskränker inte medlemsstaternas skyldigheter enligt 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Det kommer inte att föranleda någon ändring av de regler som gäller för prövning av asylansökningar i Sverige.

Se vidare avsnitt 5.1.

### 4.3 Rättsliga och inrikes frågor

Det mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor – tredje pelaren – reformeras ingående genom Amsterdamfördraget. Målet skall vara att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Reformen av tredje pelaren är den mest ingripande av de reformer som Amsterdamfördraget innebär.

Förutsättningar skapas för att slutföra arbetet med den inre marknaden. Den fria rörligheten för personer – borttagandet av personkontroller vid de inre gränserna – skall genomföras inom unionen, med undantag dock för Irland och Storbritannien. Som ett led i detta förs viktiga samarbetsområden över från tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Det gäller yttre



gränskontroller, asyl och invandring samt också de civilrättsliga delarna av det rättsliga samarbetet.

Det s.k. Schengensamarbetet, som syftar till att säkerställa fri rörlighet för personer mellan vissa medlemsstater, införlivas genom det nya fördraget i EU. För att den nordiska passfriheten skall kunna bevaras får Island och Norge möjlighet att ansluta sig till samarbetet inom EU på samma sätt som de tidigare har anslutit sig till Schengensamarbetet.

Inom området med frihet, säkerhet och rättvisa skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög nivå av säkerhet. Den fria rörligheten skall inte medföra en försämrad säkerhet för medborgarna. Medlen är ett förstärkt polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor samt förebyggande och bekämpning av rasism och främlingsfientlighet. Samarbetet mellan nationella polis- och tullmyndigheter skall förbättras. Den europeiska polisbyrån Europol skall användas på ett så effektivt sätt som möjligt utan att den ges någon rätt att beordra nationella myndigheter att vidta åtgärder eller någon myndighetsstatus i medlemsstaterna.

Bestämmelserna när det gäller förebyggande och bekämpning av brottslighet kvarstår i den mellanstatliga tredje pelaren, dvs. polis- och tullsamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. De gemensamma institutionerna och särskilt EG-domstolen ges nya roller inom ramen för samarbetet i tredje pelaren.

Se vidare avsnitt 5.2–5.6.

## 4.4 Sociala frågor

Bestämmelserna i det sociala avtalet blir en del av EG-fördraget. Betydelsen av de fackliga rättigheterna lyfts fram särskilt genom hänvisningar till Europarådets och EG:s sociala stadgor. Gemenskapen får befogenhet att besluta om programsamarbete för att bekämpa social utslagning.

Se vidare avsnitt 6.2.

## 4.5 Kampen mot bedrägerier

Medlemsstaternas skyldighet att bekämpa bedrägerier mot gemenskapens ekonomiska intressen förstärks. Vidare skall gemenskapens beslut om åtgärder inom detta område kunna fattas med kvalificerad majoritet. Slutligen får Revisionsrätten, som är EU:s externa revisionsmyndighet, en förstärkt ställning.

Se vidare avsnitt 6.6.3 och avsnitt 8.3.

## 4.6 Djurskydd

I ett protokoll slås fast att gemenskapen och medlemsstaterna skall ta hänsyn till djurens välbefinnande vid utformningen av sin politik inom relevanta områden. Därmed tas ett steg bort från synen på djur som varor i jordbruket, helt i enlighet med det synsätt som råder i Sverige.

Se vidare avsnitt 6.6.9.

## 4.7 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

När det gäller den mellanstatliga gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) rör de viktigaste reformerna dels krishanteringsfrågan som nyss har berörts under avsnitt 4.1, dels beslutsfattandet. Europeiska rådet skall enhälligt kunna besluta om gemensamma strategier. Beslut av rådet för att genomföra sådana strategier och andra genomförandebeslut skall – så länge som det inte är fråga om försvarsrelaterade frågor – kunna fattas med kvalificerad majoritet. Varje medlemsstat har dock möjlighet att lägga in sitt nationella veto på grund av viktiga och uttalade skäl som gäller nationell politik.

En möjlighet öppnas också för s.k. konstruktivt avstående. En medlemsstat skall kunna avstå från att själv delta i ett visst beslut

och samtidigt förklara att den inte motsätter sig att övriga medlemsstater genomför det.

De nya reglerna för beslutsfattande innebär att förutsättningarna förbättras för en effektiv gemensam politik samtidigt som den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet bibehålls.

I rådssekretariatet skall det inrättas en enhet för politisk planering och s.k. tidig förvarning. Därigenom kan såväl den långsiktiga planeringen av den gemensamma politiken som beredskapen förbättras.

Formuleringarna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens försvarsdimension justeras. Det nya fördraget innebär dock inte en tydligare inriktning mot ett gemensamt försvar eller mot en sammanslagning av EU och VEU.

Se vidare avsnitt 7.1.

## 4.8 Yttre ekonomiska förbindelser

Regeringskonferensen diskuterades möjligheterna att vidga gemenskapens befogenheter när det gäller tjänstehandeln och de immaterialrättsliga aspekterna av handelspolitiken. Medlemsstaterna lyckades dock inte ena sig om någon sådan reform. Resultatet stannade vid en möjlighet för rådet att enhälligt besluta om att ta steg i denna riktning.

Se vidare avsnitt 7.2.

## 4.9 Institutionella frågor

Viktiga institutionella reformer beslutades under regeringskonferensen.

Beslutsfattandet med kvalificerad majoritet utökas. Beslutsprocedurerna med Europaparlamentet förenklas och antalet beslutsformer begränsas till tre genom att den s.k. samarbetsproceduren i princip avskaffas. Parlamentet får medbeslutande i ytterligare frågor på lagstiftningsområdet.

Antalet ledamöter i Europaparlamentet får inte överstiga 700. Revisionsrätten får en starkare ställning.

För att säkerställa att de nationella parlamenten får tillräcklig tid på sig att granska förslag till ny lagstiftning inom EU fastställs en minimitid om sex veckor som skall förflyta mellan det att ett lagstiftningsförslag presenteras och det förs upp på rådets dagordning för beslut.

Reformerna när det gäller de s.k. maktfördelningsfrågorna sköts på framtiden. Det gäller främst frågorna om röstviktningen i rådet och kommissionens storlek. Det gäller också frågan om en mera radikal utvidgning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet än vad medlemsstaterna kunde enas om i Amsterdam.

I det s.k. institutionella protokollet regleras den fortsatta behandlingen av frågorna inför den kommande utvidgningen. Protokollet innebär för det första att, i samband med den första utvidgningen, de stora länderna mister möjligheten att nominera en andra ledamot av kommissionen under förutsättning att en reform av röstviktningsystemet samtidigt sker. Detta innebär inte att utvidgningen görs beroende av att reformen kommer till stånd.

Enligt den andra delen av det institutionella protokollet skall en regeringskonferens sammankallas för att göra en större översyn av de institutionella frågorna senast ett år innan unionens medlemsantal kommer att överstiga 20. Detta innebär inte att den första utvidgningsgruppen är begränsad till högst fem länder. I det sammanhanget kan noteras att kommissionen har inkluderat sex länder i den grupp som den 16 juli 1997 föreslogs kunna påbörja förhandlingar för medlemskap.

Se vidare avsnitt 8.

#### 4.10 Närmare samarbete (flexibel integration)

Genom det nya fördraget införs bestämmelser som gör det möjligt att bemyndiga en grupp bestående av minst hälften av medlemsstaterna att inom unionens ramar sätta i gång ett närmare

samarbete, s.k. flexibel integration. Bestämmelserna avser att säkerställa att den kommande utvidgningen inte förhindrar fortsatt fördjupning av integrationen inom unionen. Bemyndigande för ett närmare samarbete skall kunna ges genom ett beslut med kvalificerad majoritet. En medlemsstat kan dock motsätta sig ett sådant beslut under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. En vetorätt föreligger alltså.

Se vidare avsnitt 9.

## 4.11 Förenkling av fördragen

Amsterdamfördraget innebär att ett antal artiklar i grundfördragen som inte längre tillämpas upphävs samt att artiklarna i Maastrichtfördraget och EG-fördraget numreras om.

Se vidare avsnitt 10.



## 5 Frihet, säkerhet och rättvisa

### 5.1 Grundläggande rättigheter och icke-diskriminering

I ingressen till Maastrichtfördraget bekräftar medlemsstaterna den vikt de fäster vid principer om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna samt rättsstatsprincipen. Under regeringskonferensen diskuterades hur man ytterligare skulle kunna betona vikten av dessa allmänna principer.

De grundläggande friheterna och grundläggande rättigheterna i Europakonventionen skall respekteras av EU som allmänna principer för gemenskapsrätten enligt artikel F.2 i Maastrichtfördraget. EG-domstolen kontrollerar alltså redan nu att de grundläggande rättigheterna respekteras av EG:s lagstiftande och verkställande myndigheter. EG som organisation är däremot inte ansluten till Europakonventionen.

Samtliga medlemsstater är emellertid bundna av konventionen. Det nationella genomförandet och tillämpningen av EG-rätten kan därmed bli föremål för Europadomstolens prövning. Eftersom huvuddelen av EG-rätten verkställs av medlemsstaternas organ, kan också merparten av EG-rätten indirekt komma under Europadomstolens bedömning.

Frågan om EG:s anslutning till Europakonventionen har länge varit föremål för diskussion. Frågan huruvida en sådan anslutning är förenlig med EG-fördraget har också underställts EG-domstolen enligt artikel 228.6 i EG-fördraget. EG-domstolen fann i sitt yttrande den 28 mars 1996 i mål O-2/94 att detta inte var fallet.

Under regeringskonferensen diskuterades ingående frågan om att göra sådana fördragsändringar som skulle göra det möjligt att ansluta EG till Europakonventionen eller att på något annat sätt stärka domstolskontrollen över respekten för de grundläggande rättigheterna.

Inom EG gäller en allmän likabehandlingsprincip som innebär att lika fall skall behandlas lika och olika fall behandlas olika, om inte något annat är sakligt motiverat. Denna princip finns delvis konkretiserad i EG-fördraget i form av olika diskrimineringsförbud bl.a. på grund av nationalitet. Under regeringskonferensen diskuterades möjligheten att införa ett allmänt diskrimineringsförbud i EG-fördraget.

### 5.1.1 Allmänna principer

Regeringskonferensen resulterade i en ändring av artikel F.1 i Maastrichtfördraget. Ändringen innebär ett klarläggande av att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. Dessa principer är gemensamma för medlemsstaterna.

Genom ändringen skapas en plattform för att vidta åtgärder mot medlemsstater som inte respekterar dessa principer. De rättigheter som är förenade med ett medlemskap kan därigenom knytas till medlemsstaternas respekt för de nyssnämnda principerna. Hur detta kan ske framgår av det följande.

#### *Tillfälligt upphävande av rättigheter som tillkommer en medlemsstat*

Som nyss har redovisats slås genom en ändring i artikel F.1 fast vissa för medlemsstaterna gemensamma principer, vilka unionen bygger på. Det gäller principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt rättsstatsprinciperna.



För att ytterligare markera vikten av att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden när det gäller dessa allmänna principer, införs genom Amsterdamfördraget ett nytt förfarande (artikel F 1 i Maastrichtfördraget och artikel 236 i EG-fördraget). Det nya förfarandet gör det möjligt att tillfälligt upphäva vissa rättigheter som enligt fördragen tillkommer en medlemsstat, om den staten allvarligt och ihållande åsidosätter de principer som unionen bygger på. Rösträtten i rådet ingår bland de rättigheter som kan tillfälligt upphävas. En sådan sanktion förutsätter två olika beslut som båda skall fattas av rådet.

Det första beslutet skall fastställa att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de principer som unionen bygger på. Det andra beslutet skall avse själva suspensionsåtgärden, dvs. åtgärden att tillfälligt upphäva vissa rättigheter.

Rådet skall vid det första beslutet bestå av stats- eller regeringscheferna som fattar beslutet med enhällighet. Innan rådet fattar sitt beslut skall samtycke inhämtas från Europaparlamentet. Det andra beslutet fattar rådet (utan krav på särskild sammansättning) med kvalificerad majoritet. Rådet kan även fatta beslut om att upphäva tidigare suspensionsbeslut.

#### *Ansökan om medlemskap*

I konsekvens med de nyssnämnda reglerna för medlemsstaterna görs en ändring i artikel O i Maastrichtfördraget. Av denna framgår att det bara är sådana stater som respekterar unionens allmänna principer – inklusive respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – som har rätt att ansöka om medlemskap i unionen.

### 5.1.2 Domstolskontrollen

Det var under regeringskonferensen inte möjligt att nå enighet om reformer i syfte att möjliggöra EG:s anslutning till Europakonventionen, något som bl.a. Sverige förordade.

I stället utökas EG-domstolens uttryckliga behörighet genom att artikel F.2 förs till de bestämmelser i Maastrichtfördraget som omfattas av domstolens behörighet. Behörigheten gäller i fråga om institutionernas verksamhet och i den mån EG-domstolen har behörighet att bedöma institutionernas agerande enligt EG-fördraget eller Maastrichtfördraget. Detta innebär att EG-domstolen skall kontrollera att institutionerna respekterar de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

### 5.1.3 Icke-diskriminering

Genom en ny artikel 6a i EG-fördraget får rådet en allmän befogenhet att, inom de områden där det föreligger kompetens för gemenskapen, enhälligt besluta också om åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Den nya artikeln innebär att EG på de områden där EG redan kan agera också kan vidta lämpliga åtgärder för att motarbeta dessa typer av diskriminering.

### 5.1.4 Dödsstraff

I den *gemensamma förklaringen* (1) om avskaffande av dödsstraffet erinrar konferensen om att protokoll nr 6 till Europakonventionen, som har undertecknats och ratificerats av det stora flertalet medlemsstater, föreskriver att dödsstraffet skall avskaffas. Vidare noteras att dödsstraffet har avskaffats i de flesta medlemsstater och att det inte tillämpats i någon av dem sedan det nyssnämnda protokollet undertecknades år 1983.

### 5.1.5 Kyrkor m.m.

I en *gemensam förklaring* (11) klargörs att unionen respekterar kyrkans och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna. Detsamma gäller filosofiska och konfessionslösa organisationers ställning.

### 5.1.6 Funktionshinder

Vad gäller personer med funktionshinder har, utöver möjligheten för gemenskapen att vidta åtgärder mot diskriminering i den nyssnämnda artikel 6a, också en *gemensam förklaring* (22) antagits. Denna slår fast att institutionerna vid utarbetandet av åtgärder enligt artikel 100a i EG-fördraget (genomförandet av den inre marknaden) skall ta hänsyn till funktionshindrade personers behov.

### 5.1.7 Dataskydd

Behovet av dataskydd inom EG:s institutioner och organ föranleder en ny artikel i EG-fördraget (artikel 213b). Den nya artikeln innebär att institutionerna och organen får samma dataskyddsregler som medlemsstaterna när det gäller behandlingen av personuppgifter. Den rättsakt som för närvarande finns är Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Artikeln föreskriver också att det skall inrättas ett oberoende tillsynsorgan som vid behov också skall kunna anta ytterligare bestämmelser inom området.

### 5.1.8 Asyl för medborgare i EU:s medlemsstater

*Protokollet om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater (C.6)* gäller behandlingen i medlemsstaterna av asylansökningar ingivna av medborgare i andra medlemsstater. Bakgrunden till protokollet

är en händelse i början av 1990-talet. Några spanska medborgare, medlemmar av ETA och misstänkta för grova brott i Spanien, sökte asyl i Belgien. De spanska medborgarna beviljades inte asyl i Belgien. Erfarenheterna av denna händelse föranledde dock Spanien att i regeringskonferensen ta upp frågan om att begränsa missbruk av asylinstrumentet.

Protokollet utpekar tre särskilda fall när asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater får prövas. Alla tre fall avser exceptionella situationer. Det första fallet gäller när en medlemsstat i enlighet med artikel 15 i Europakonventionen har anmält att staten i fråga vidtar åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen. De båda övriga fallen knyter an till olika stadier av ett sådant suspensionsförfarande enligt den nya artikel F 1 som nyss (avsnitt 5.1.1) har redovisats.

Av protokollet framgår vidare att varje medlemsstat har rätt att ensidigt besluta att pröva en asylansökan. När så sker skall rådet omedelbart underrättas och ansökningen behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart ogrundad, utan att detta på något sätt påverkar medlemsstaternas befogenhet att fatta beslut.

I protokollets ingress slås fast att 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning beaktas och att protokollet tar hänsyn till konventionens syfte och slutgiltiga karaktär. I en *gemensam förklaring* (48) klargörs att protokollet inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som de anser vara nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt Genèvekonventionen.

Protokollet inskränker inte medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Det kommer inte att föranleda någon ändring av de regler som gäller för prövning av asylansökningar i Sverige. Varje asylansökan skall alltså även fortsättningsvis tas upp till individuell prövning. Underrättelseskyldigheten till rådet kan däremot komma att föranleda författningsreglering. Det kan i detta sammanhang noteras att Belgien, i en ensidig förklaring, har klargjort att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat.

Av större praktisk betydelse än protokollet torde vara det som uttalas i en *gemensam förklaring* (49). Där sägs att ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att minska missbruk av asylförfaranden och påskynda behandlingen av asylärenden.

## 5.2 Gradvis inrättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

I regeringskonferensen kom det nuvarande samarbetet i rättsliga och inrikes frågor enligt avdelning VI i Maastrichtfördraget (den s.k. tredje pelaren) efter hand att behandlas i ett sammanhang under rubriken ett gradvis inrättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Denna formulering har också flutit in i det nya fördraget, se t.ex. fjärde strecksatsen i artikel B i Maastrichtfördraget om unionens mål.

Det har varit en utbredd uppfattning bland medlemsstaterna att samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte har fungerat tillräckligt bra. En orsak till det har ansetts vara den mellanstatliga karaktären av samarbetet som har krävt enhällighet och ratifikation av medlemsstaterna. Detta till skillnad mot gemenskapssamarbetet i första pelaren, där ju i de flesta fallen beslut fattas med kvalificerad majoritet och där genomförande av besluten skall ske inom viss bestämd tid.

Förhandlingsarbetets inriktning koncentrerades därför redan i ett relativt tidigt skede till tre huvudfrågor, samtliga med syftet att effektivisera samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, nämligen att till EG-fördraget (första pelaren) flytta vissa frågor som i dag behandlas i tredje pelaren, att ändra förutsättningarna för samarbetet i de frågor som blir kvar i tredje pelaren samt att föra in det s.k. Schengensamarbetet i EU.

De beslutade fördragsändringarna innehåller också motsvarande tre huvuddelar, nämligen dels en ny avdelning som förs in i EG-fördraget (som avdelning IIIa) med bestämmelser om yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor (se avsnitt 5.5), dels nya regler för

polis- och tullsamarbetet och samarbetet i straffrättsliga frågor i tredje pelaren (se avsnitt 5.4), dels att det s.k. Schengensamarbetet genom ett särskilt protokoll (B.2) integreras i EU. Också vissa andra ändringar har gjorts, vilka kommer att redovisas i det följande.

### 5.3 Förändringarna av tredje pelaren

Av den inre marknadens s.k. fyra friheter återstår det ännu för EU att förverkliga den fria rörligheten för personer. Avsikten med samarbetet i rättsliga och inrikes frågor är enligt Maastrichtfördraget att möjliggöra fri rörlighet för personer samtidigt som säkerheten och tryggheten för medborgarna kan säkerställas. Avvecklade personkontroller vid inre gränser och andra åtgärder som ökar personers möjligheter att fritt förflytta sig över gränserna har som motvikt ansetts kräva ett utvidgat samarbete i frågor om yttre gränskontroller, invandring och brottsbekämpning. Det var för att skynda på en utveckling i den här riktningen som vissa medlemsstater år 1985 bestämde sig för att inleda det som har kommit att kallas för Schengensamarbetet, ett samarbete som dock i praktiken kom att ta sin början först våren 1995.

Enligt artikel B i avdelning I i Maastrichtfördraget är samarbete i rättsliga och inrikes frågor – tredje pelaren – ett av unionens mål. Detta samarbete regleras närmare i avdelning VI i Maastrichtfördraget (artiklarna K–K 9). Till skillnad mot samarbetet i första pelaren (EG) är tredjepelarsamarbetet (liksom för övrigt också samarbetet om en gemensam säkerhets- och utrikespolitik i den andra pelaren) mellanstatligt till sin natur. Det innebär att EU:s institutioner på dessa områden inte har samma roll som i det överstatliga samarbetet i EG. Vidare har beslut som fattas i samarbetet i den tredje pelaren karaktären av sedvanliga mellanstatliga överenskommelser, t.ex. konventioner, som skall godkännas och genomföras i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella regler.

### 5.3.1 Övergripande mål för samarbetet

Enligt artikel B i avdelning I i Maastrichtfördraget har unionen som mål att utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor. För detta samarbete utpekas sedan i artikel K 1 i avdelning VI ett antal områden som skall betraktas som frågor av gemensamt intresse. Dessa områden är: asylpolitik, gränskontroller och vissa andra invandringpolitiska frågor (1–3), kampen mot narkotikamissbruk och bedrägerier (4–5), civilrättsligt och straffrättsligt samarbete (6–7), tullsamarbete (8) och polissamarbete (9).

Enligt Amsterdamfördraget kommer samarbetet i tredje pelaren att koncentreras till straffrättsligt samarbete samt polis- och tullsamarbete (artikel K 1). Samtidigt anges målen för samarbetet på dessa områden tydligare. I det nya fördraget anges (i artikel B fjärde strecksatsen) att ett av unionens övergripande mål skall vara att ”bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, invandring, asyl och förebyggande och bekämpande av brottslighet”.

Ändringen i artikel B fjärde strecksatsen innebär ett förtydligande av målet för samarbetet. Den nya beskrivningen stämmer också väl överens med vad som har kommit att utgöra huvudfrågorna i det praktiska samarbetet under de år Maastrichtfördraget varit i kraft.

### 5.3.2 Beslutsformerna

I tredje pelaren finns enligt artikel K 3 i Maastrichtfördraget tre olika beslutsformer, nämligen gemensam ståndpunkt, gemensam åtgärd och konventioner. Även rekommendationer och yttranden används, liksom särskilda beslut i vissa frågor. Alla beslut som rådet fattar i tredje pelaren kräver i princip enhällighet.

Frågan om i vilken utsträckning gemensamma åtgärder är bindande för medlemsstaterna har diskuterats fortlöpande sedan

Maastrichtfördraget trädde i kraft, utan att något entydigt svar har kunnat ges. Klart är dock att dessa beslut inte är bindande på samma sätt som förordningar och direktiv i första pelaren, där ju medlemsstaterna har överlätit normgivningskompetens till EG.

Konventioner som beslutas i tredje pelaren skall på sedvanligt mellanstatligt sätt antas av medlemsstaterna, dvs. i allmänhet godkännas av deras parlament, och genomföras på nationell nivå, allt i enlighet med medlemsstaternas respektive konstitutionella bestämmelser.

Genom Amsterdamfördraget har medlemsstaterna nu enats om att det för vissa beslut som rådet fattar på tredje pelarområdet skall framgå av fördraget att de är bindande för medlemsstaterna. Således skall i tredje pelaren bl.a. rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning vara bindande för medlemsstaterna såvitt avser det resultat som skall uppnås men de skall överlåta åt medlemsstaterna själva att bestämma hur detta skall gå till (artikel K 6.2 b). Grundläggande beslut i tredje pelaren skall även i fortsättningen fattas enhälligt (artikel K 6.2 b). Genomförandebeslut kan dock i vissa fall fattas med kvalificerad majoritet (artiklarna K 6.3 c och K 6.3 d andra stycket).

Se vidare avsnitt 5.4.5.

### 5.3.3 Institutionerna

Kommissionen har enligt Maastrichtfördraget i tredje pelaren visserligen rätt att fullt ut delta i arbetet på samtliga områden (artikel K 4.2). Den har emellertid inte alls de vidsträckta befogenheter som den har i första pelaren. I stället för den exklusiva förslagsrätten har kommissionen en delad förslagsrätt som inte omfattar alla områden. Straffrätt samt polis- och tullsamarbetet är undantagna. I tredje pelaren har kommissionen inte heller till uppgift att övervaka att fattade beslut i praktiken genomförs och efterlevs av medlemsstaterna.

Europaparlamentets roll i tredje pelaren är mycket begränsad. Enligt artikel K 6 skall ordförandelandet och kommissionen



regelbundet underrätta parlamentet om överläggningar på relevanta områden och ordförandelandet skall också i vissa fall rådfråga parlamentet. Parlamentet kan vidare ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet. Någon allmän skyldighet för rådet att höra parlamentet inför beslut i tredje pelaren finns alltså inte.

EG-domstolen har i tredje pelaren i princip inte någon behörighet alls. Medlemsstaterna har dock (enligt artikel K 3.2) möjlighet att i konventioner bestämma att domstolen skall ha rätt att genom förhandsavgöranden tolka bestämmelser i konventionerna och att slita tvister mellan medlemsstaterna om deras tillämpning.

Med Amsterdamfördraget förstärks institutionernas roll i tredjepelarsamarbetet betydligt. Kommissionen får förslagsrätt på samtliga områden (artikel K 6.2), Europaparlamentet skall rådfrågas innan rådet fattar beslut (artikel K 11.1) och EG-domstolen får nya behörigheter (artikel K 7). Samtidigt flyttas alltså flera samarbetsområden till första pelaren med den kompetens för gemenskapens institutioner som då följer direkt av EG-fördraget.

Se vidare avsnitt 5.4.5.

## 5.4 Polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren)

Genom Amsterdamfördraget får avdelning VI i Maastrichtfördraget en ny rubrik. Av den nya rubriken framgår att tredjepelarsamarbetet i framtiden skall omfatta polissamarbete och straffrättsligt samarbete och inte – som nu – nio olika samarbetsområden. Det bör noteras att polissamarbete utgör en samlingsbeteckning för samarbete mellan polis och tull och andra behöriga myndigheter på området för förebyggande och bekämpning av brott. Inom ramen för tredjepelarsamarbetet skall medlemsstaterna slutligen också förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Liksom hittills (enligt artikel K 2) skall samarbetet enligt avdelning VI inte påverka medlemsstaternas ansvar för att

upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Detta framgår av den nya artikel K 5.

Det straffrättsliga och straffprocessuella samarbetet blev formellt en angelägenhet för unionen först genom Maastrichtfördraget. Samarbetet behöll emellertid sin mellanstatliga prägel. Detta kom till uttryck i fördragstexten (artikel K 1) genom att straffrättsligt samarbete nämndes som en fråga av gemensamt intresse. I den nya fördragstexten har avsnittet om straffrättsligt och straffprocessuellt samarbete utvecklats betydligt. Det är uppenbart att detta är ett uttryck för att dessa frågor har fått en klart ökad vikt inom unionen. Det gäller särskilt samarbete vad avser organiserad och annan gränsöverskridande brottslighet.

Formellt har dock inte samarbetets karaktär förändrats i någon avgörande grad. Straffrätten tillhör nationalstatens kärnområden och kommer även i fortsättningen att vara en nationell angelägenhet. Det innebär att arbetet även fortsättningsvis är mellanstatligt och att beslut om åtgärder skall fattas med enhällighet.

Detta hindrar dock inte att det i fördraget pekas ut områden där det finns ett påtagligt intresse för medlemsstaterna att komma överens om gemensamma satsningar. I så måtto innebär den nya fördragstexten ett ökat tryck och ett större åtagande att samarbeta i de rättsliga frågorna.

I kommande avsnitt följer en mer detaljerad beskrivning av den nya fördragstexten.

Målet för samarbetet, vilket beskrivs som att erbjuda medborgarna en hög skyddsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet. Tyngdpunkten skall ligga på åtgärder mot brottslighet av organiserat och annat gränsöverskridande slag. Att det förebyggande arbetet lyfts fram är en stor framgång för Sverige, med hänsyn till den vikt som på svensk sida har lagts på denna fråga. Sverige har också tagit initiativ för att utveckla samarbetet på detta område.

### 5.4.1 Samarbetets syfte och omfattning (artikel K 1)

I nuvarande artikel K 1 anges i nio punkter vad som är att anse som frågor av gemensamt intresse och därför skall ingå i samarbetet i tredje pelaren. Denna bestämmelse ersätts genom Amsterdamfördraget av en ny artikel K 1 och tre kompletterande artiklar (K 2–4). I den nya artikel K 1 anges att målet för medlemsstaternas gemensamma agerande i tredje pelaren skall vara att åstadkomma en hög säkerhetsnivå för medborgarna i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Målet skall uppnås med förebyggande och bekämpning av brottslighet, vare sig den är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri, genom

- närmare samarbete mellan polis, tull och andra behöriga myndigheter, både direkt och, genom Europol, i enlighet med artiklarna K 2 och K 4,
- närmare samarbete mellan rättsliga myndigheter och andra berörda myndigheter i enlighet med artikel K 3 a–d och K 4, och
- tillnärmning, när det är nödvändigt, av nationella straffrättsliga regler i enlighet med artikel K 3 e.

I den nya artikel K 1 anges alltså medlen för att uppnå målet för arbetet i tredje pelaren. De områden som räknas upp är polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete. När det gäller kampen mot narkotikamissbruk och kampen mot bedrägerier i internationell skala, som i dag omnämns under särskilda punkter (4 respektive 5) i artikel K 1 har det ansetts – och visat sig under de år som Maastrichtfördraget har varit i kraft – att de viktigaste inslagen i denna kamp i allt väsentligt ingår dels i polis-, tull- och straffrättsarbetet enligt avdelning VI, dels i det samarbete som på dessa områden äger rum enligt artikel 129 (folkhälsa) respektive 209a (bedrägeribekämpning) i EG-fördraget. Innehållet i de båda sistnämnda bestämmelserna har genom Amsterdamfördraget justerats i syfte att åstadkomma en klarare avgränsning och en

bättre samordning av de åtgärder som skall vidtas inom EU på dessa områden.

#### 5.4.2 Polis- och tullsamarbete (artikel K 2)

Polis- och tullsamarbetet fördragsfästes genom Maastrichtfördraget och ingår som en del i det mellanstatliga samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren. Polissamarbete – liksom visst tullsamarbete – för att förhindra och bekämpa terrorism, olaglig narkotikahandel och andra former av grova internationella brott nämns således som ett område av gemensamt intresse i artikel K 1.9. Arbetet med att upprätta ett unionstäckande system för informationsutbyte inom en Europeisk polisbyrå (Europol) framhålls särskilt i den bestämmelsen.

Frågor om polisiärt samarbete behandlas för närvarande i tre olika rådsarbetsgrupper utöver den som arbetar med Europolkonventionen. I dessa arbetsgrupper behandlas både frågor om normgivning och mer handfasta, operativa åtgärder. Europolkonventionen, som träder i kraft nästa år, kan ses som ett exempel på traditionellt normgivningsarbete. Genom antagande av ett stort antal s.k. gemensamma åtgärder enligt artikel K 3 i Maastrichtfördraget har polissamarbetet vidareutvecklats på ett flertal olika områden. Som några exempel bland många kan nämnas gemensamma åtgärder om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av syntetiska droger, användande av polisiära sambandsmän och upprättande av förteckningar över personer inom polis- och tullväsendena som har särskilda kunskaper som är användbara i kampen mot organiserad brottslighet.

Det viktigaste operativa samarbetet bedrivs för närvarande inom ramen för Europolns narkotikaenhet som är en föregångare till Europol och som bildades (genom en gemensam åtgärd) redan i samband med Maastrichtfördragets ikraftträdande år 1993. Alla medlemsstater har minst en sambandsman stationerad hos denna enhet.

Den nya fördragstexten innehåller en mer detaljerad beskrivning av innehållet i polissamarbetet, och den motsvarar den praxis som vuxit fram under den tid Maastrichtfördraget har varit i kraft. Artikel K 1 är som sagt den övergripande bestämmelsen för samarbetet i tredje pelaren och den kompletteras, såvitt avser polis- och tullsamarbete, av den nya artikel K 2 som innehåller mer detaljerade bestämmelser.

I artikel K 2 beskrivs närmare vad polis- och tullsamarbetet skall bestå av och hur arbetet inom Europol skall främjas.

*Första punkten* innehåller föreskrifter om

- operativt samarbete mellan behöriga nationella myndigheter för att förebygga, upptäcka och undersöka brott,
- informationsutbyte,
- samarbete i fråga om utbildning och utbyte av sambandsmän m.m., och
- samarbete när det gäller utvärdering av särskilda utredningstekniker för att upptäcka grov organiserad brottslighet.

I *andra punkten* anges att rådet skall främja samarbete genom Europol och att rådet inom fem år från ikraftträdandet därvid särskilt skall

- göra det möjligt för Europol att underlätta och stödja förberedelse av samt uppmuntra till samordning och genomförande av särskilda undersökningsåtgärder från behöriga nationella myndigheters sida, inklusive operativa insatser av gemensamma grupper med företrädare för Europol i en stödjande funktion, och
- besluta om åtgärder som tillåter Europol att anmoda behöriga nationella myndigheter att genomföra och samordna sina undersökningar i vissa fall. Europol har alltså inte rätt att kräva att sådana undersökningar utförs eller samordnas, men kan be de nationella myndigheterna att göra detta.

*Andra punkten* innehåller också bestämmelser om

- att sambandssystem mellan nationella tjänstemän skall främjas och

- att ett nätverk för forskning, dokumentation och statistik om gränsöverskridande brottslighet skall upprättas.

Enligt en *gemensam förklaring* (7) till artikel K 2 skall insatserna på polissamarbetsområdet, inbegripet Europols verksamhet, vara underkastade ändamålsenlig rättslig prövning av behöriga nationella myndigheter.

Föreskrifterna i den *första punkten* tar närmast sikte på sådant samarbete som redan förekommer och innehåller således inga sakliga nyheter.

Med operativt samarbete mellan myndigheterna avses sådan verksamhet som bedrivs i form av gemensamma utredningar, samordnade kontrollaktioner m.m. En hel del av detta arbete samordnas för närvarande tekniskt genom de sambandsmän som är stationerade vid Europols narkotikaenhet. Informationsutbyte förekommer i stor omfattning och kommer att bli än mer effektivt när Europol startar sin verksamhet, vilket beräknas ske under år 1998. Informationsutbyte förekommer också inom andra områden, t.ex. i enlighet med en gemensam åtgärd om samarbete mot fotbollshuliganism och läktarvåld.

Den nordiska modellen för samarbete mellan polisen och tullen i främst narkotikafrågor, det s.k. PTN-samarbetet, tjänar som inspiration för unionens arbete med att utveckla användandet av sambandsmän. Det nordiska samarbetet går i detta avseende ut på att länderna brukar dela på en sambandsman som tar tillvara alla nordiska länders intressen i det land där han är stationerad. Slutligen tas i denna punkt upp också frågan om att utvärdera särskilda undersökningstekniker när det gäller att upptäcka organiserad brottslighet. Med detta avses t.ex. avlyssning i olika former och kontrollerade leveranser av narkotika.

Föreskrifterna i den *andra punkten* tar sikte på Europol och dess verksamhet i framtiden. Utgångspunkten är att Europol skall kunna ta en mer aktiv del i utredningar som bedrivs i medlemsstaterna på områden där Europol har expertkunskaper. Sådana kunskaper kan Europol ha både på ett generellt plan och genom att Europol har anlåtats för att genomföra en analys i ett särskilt fall. Europol har också – främst genom de nationella sambandsmän som är

stationerade där – en kapacitet att vid behov rent tekniskt samordna erforderliga utredningsinsatser. Föreskriften innebär också att Europol skall kunna be enskilda medlemsstater om att sätta igång med en särskild polisutredning eller att vidta vissa andra åtgärder, som t.ex. spaning efter en viss person i sådana fall där resultatet av vad Europol gjort i ärendet visar att sådana åtgärder behöver vidtas. Det skall noteras att bestämmelsen i fördraget alltså *inte* ger Europol eller dess tjänstemän några polisiära befogenheter eller någon sorts befälsrätt över de nationella polismyndigheterna för att få dem att göra som Europol vill. Alla beslut om polisingripanden och beslut om att engagera nationella polismyndigheters resurser kommer även i framtiden att fattas av de nationella polismyndigheterna i enlighet med nationell lagstiftning.

### 5.4.3 Straffrättsligt samarbete (artikel K 3)

I artikel K 3 redovisas närmare innehållet i det straffrättsliga samarbetet. Därvid nämns att detta samarbete skall omfatta

- underlättande och påskyndande av samarbetet när det gäller rättsliga förfaranden och verkställighet av beslut (dvs. vad som vanligen kallas inbördes rättshjälp i brottmål),
- underlättande av utlämning mellan medlemsstaterna,
- säkerställande av förenlighet mellan tillämpliga regler i medlemsstaterna, när detta är nödvändigt för att förbättra samarbetet,
- förebyggande av behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna, och
- gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler för brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel.

Enligt en *gemensam förklaring* (8) till artikel K 3 e innebär den bestämmelsen inte att en medlemsstat vars rättssystem saknar bestämmelser om lindrigaste tillämpliga påföljder är skyldig att införa sådana.

De gemensamma insatserna inom unionen på det här området skall avse dels åtgärder som tar direkt sikte på att förbättra förutsättningarna för det rättsliga samarbete, såsom utlämning, bevisupptagning och gränsöverskridande undersökningar, och dels åtgärder som syftar till att göra de materiella reglerna, där så bedöms lämpligt, mer lika varandra i medlemsstaterna. Den sistnämnda ambitionen tar sig uttryck bl.a. i att vad gäller organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel beslut skall kunna fattas som fastställer minimiregler för vad som skall vara brottsligt och avseende påföljder.

Reglerna innebär i teorin att, på detta begränsade område, beslut kan fattas som medför att Sverige åtar sig att straffbelägga förfaranden som i dag inte är straffbara. Det bör dock betonas att sådant beslut måste fattas enhälligt och att något hinder mot att fatta sådana beslut inte heller finns i nu gällande fördrag.

Vidare bör betonas att det är fråga om minimiregler. Det innebär att medlemsstaterna kan ha strängare regler på sitt eget territorium. Detta är av särskild relevans för Sverige vad avser narkotikafrågorna. Ingen åtgärd på detta område som vidtas inom unionen kan således hindra Sverige från att behålla sin nuvarande restriktiva narkotikapolitik.

#### 5.4.4 Gränsöverskridande samarbete (artikel K 4)

I artikel K 4 anges att rådet skall bestämma under vilka villkor och begränsningar som berörda nationella myndigheter – t.ex. polisen – får agera på en annan medlemsstats territorium. Vad som här avses är bl.a. sådana regler om rätt till fortsatt övervakning och förföljande som för närvarande finns i Schengensamarbetet.

#### 5.4.5 Beslutsfattande, institutioner m.m. (artiklarna K 6 – K 14)



## Artikel K 6

I denna artikel regleras främst beslutsfattandet inom tredje pelaren.

I *första punkten* anges att medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra i rådet och upprätta ett samarbete mellan behöriga nationella myndigheter.

Enligt *andra punkten* skall rådet vidta åtgärder och främja samarbete som bidrar till att uppnå unionens mål. Detta skall ske genom att rådet på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen enhälligt fattar beslut om

- att anta *gemensamma ståndpunkter* som anger unionens inställning i en viss fråga,
- att fatta *rambeslut* om tillnärmning av nationell lagstiftning som skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; de skall inte ha direkt effekt,
- att fatta *andra beslut* som överensstämmer med målen för avdelning VI (med undantag för tillnärmning av nationell lagstiftning); besluten skall vara bindande men inte ha direkt effekt; åtgärder som behövs för att genomföra sådana beslut kan fattas med kvalificerad majoritet, och
- att upprätta *konventioner*, som medlemsstaterna skall rekommenderas att anta (första stycket) och som skall kunna träda i kraft så snart de har tillträtts (ratificerats) av minst hälften av medlemsstaterna (andra stycket). Ikraftträdandet gäller naturligtvis endast de stater som tillträtt. I dag måste en konvention på tredje pelarens område ha tillträtts av samtliga medlemsstater för att kunna träda i kraft. Åtgärder som krävs för att genomföra en konvention skall beslutas inom rådet med en majoritet av två tredjedelar av de fördragsslutande parterna.

Rambesluten och besluten, som alltså uttryckligen skall vara bindande för medlemsstaterna, är – liksom kommissionens förslagsrätt, parlamentets roll (som regleras i artikel K 11) och möjligheten av ett tidigare ikraftträdande av ingångna konventioner

– nyheter i förhållande till vad som nu gäller. Nyheterna är ett led i strävandena att göra arbetet i tredje pelaren mer effektivt.

Rambesluten skall – i likhet med vad som gäller för direktiv i första pelaren – vara bindande för medlemsstaterna såvitt avser målet. Men medlen för att uppnå detta bestäms på nationell nivå. Att dessa beslut skall vara bindande innebär att de – på samma sätt som gemensamma åtgärder i dag – är folkrättsligt bindande. Medlemsstaterna är således skyldiga att se till att besluten genomförs i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

I *tredje punkten* anges vad som skall gälla i fråga om röst-viktning när rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet och i *fjärde punkten* föreskrivs att beslut i procedurfrågor skall fattas med enkel majoritet.

I syfte att öka öppenheten skall, enligt en *gemensam förklaring* (9) till artikel K 6.2, initiativ till åtgärder och beslut enligt artikel K 6 offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning enligt relevanta bestämmelser i rådets och kommissionens arbetsordningar.

Innehållet i andra punkten innebär att kommissionen, med sin sakkunskap och sina resurser, får rätt att lägga fram förslag också på områdena för polis- och straffrättsligt samarbete. Någon sådan rätt har kommissionen inte enligt nuvarande bestämmelser.

#### Artikel K 7

Artikeln reglerar EG-domstolens nya uppgifter i tredje pelaren.

I den *första punkten* slås fast att domstolen skall ha behörighet att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, om tolkningen av konventioner antagna inom tredjepelareområdet samt om giltigheten och tolkningen av åtgärder som genomför konventionerna (om förhandsavgöranden, se också avsnitt 11.2.3)

Det står dock varje medlemsstat fritt att för egen del godta domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden. Enligt mönster från Europokonventionen ges nämligen medlemsstaterna i den *andra punkten* av artikeln möjlighet att genom en förklaring i

samband med undertecknandet av fördraget eller senare närmare ange om och, i så fall, i vilken form domstolen skall få denna behörighet.

Medlemsstaterna kan enligt *tredje punkten* välja att ge de nationella domstolarna en generell möjlighet att begära förhandsavgörande eller begränsa möjligheten till de domstolar vars avgöranden inte kan överklagas (sista instans). I en särskild *förklaring* (10) till artikel K 7 klargörs att medlemsstaterna kan välja att göra det obligatoriskt för sista instans att begära förhandsavgörande.

Av den *fjärde punkten* framgår att även medlemsstater som inte avgivit någon förklaring har rätt att inkomma med skriftliga yttranden till EG-domstolen i mål av denna typ.

Den *femte punkten* innebär en begränsning av domstolens behörighet. EG-domstolen skall inte vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av operationer av polis eller andra brottsbekämpande organ i en medlemsstat. Detsamma gäller när medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter att upprätthålla lag och ordning eller skyddet av den inre säkerheten.

EG-domstolen ges i *sjätte punkten* även behörighet att pröva lagligheten av rambeslut och andra beslut. Det kan ske på talan av medlemsstat eller kommissionen på grund av bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk.

EG-domstolen skall även vara behörig att avgöra tvister mellan medlemsstaterna om tolkningen eller tillämpningen av de beslut som har antagits med stöd av artikel K 6.2 och som rådet inte lyckas avgöra inom sex månader efter det att en tvist har hänskjutits till rådet av en av dess medlemmar. Dessutom skall domstolen, enligt *sjunde punkten*, vara behörig att avgöra tvister mellan medlemsstaterna och kommissionen om tolkningen eller tillämpningen av konventioner upprättade enligt artikel K 6.2 d.

Till de uppgifter som domstolen skall ha enligt artikel K 7 kommer också vissa ytterligare uppgifter enligt artikel K 12 om närmare samarbete.

EG-domstolens ändrade kompetens enligt bestämmelserna i avdelning VI har föranlett en följdändring i artikel L i avdelning VII i Maastrichtfördraget.

EG-domstolens roll har alltså blivit betydligt större med det nya fördraget. Detta ligger i linje med strävandena att öka den rättsliga kontrollen av samarbetet i tredje pelaren.

#### *Artikel K 8*

Artikelns motsvarar – med vissa ändringar – bestämmelserna i första stycket i nuvarande artikel K 4 om att det i tredjepelarsamarbetet skall finnas en samordningskommitté och vilka uppgifter som denna kommitté skall ha.

Den s.k. K 4-kommittén har enligt nuvarande bestämmelser vissa uppgifter också enligt EG-fördraget, nämligen när det gäller viseringsfrågor enligt artiklarna 100c och 100d. Så kommer emellertid inte att vara fallet när det nya fördraget träder i kraft. De nämnda artiklarna utgår då, eftersom viseringsfrågorna uteslutande kommer att regleras i den nya avdelningen i EG-fördraget om visering, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer (avdelning IIIa).

#### *Artikel K 9*

Artikelns motsvarar – med ett tillägg – nuvarande artikel K 5.

Artikelns innehåller föreskrifter om att medlemsstaterna inom internationella organisationer och vid internationella konferenser skall företräda de gemensamma ståndpunkter som har antagits enligt bestämmelserna i avdelning VI. Enligt ett tillägg i andra stycket skall bestämmelserna i artiklarna J 8 och J 9 i Maastrichtfördraget i förekommande fall gälla också frågor som hör till tredjepelarsamarbetet. Artiklarna handlar om vem som företräder unionen i sådana internationella kontakter och hur samordningen vid sådana kontakter skall gå till.

### Artikel K 10

Artikeln behandlas i avsnitt 7.3.

### Artikel K 11

I denna artikel regleras parlamentets roll i tredjepelarsamarbetet.

Enligt *första punkten* skall rådet innan det fattar beslut enligt artikel K 6.2 b–d höra Europaparlamentet. Enligt nuvarande bestämmelser finns inte någon sådan skyldighet för rådet att inhämta yttrande från parlamentet (se artikel K 6 andra stycket). Europaparlamentet skall avge sitt yttrande inom en tidsfrist som rådet bestämmer. Tidsfristen får inte vara kortare än tre månader. Om yttrande inte har avgivits inom denna tid, får rådet ändå fatta beslut.

I *andra och tredje punkterna* finns bestämmelser som motsvarar nuvarande K 6.1 (om information till parlamentet) respektive K 6.3 (om parlamentets rätt att ställa frågor och avge rekommendationer m.m.).

Med denna nya bestämmelse ökar alltså Europaparlamentets inflytande, och därmed den demokratiska kontrollen, betydligt på tredjepelarsamarbetet, något som har varit ett starkt intresse för medlemsstaterna.

### Artikel K 12

I artikeln finns bestämmelser om närmare samarbete (flexibel integration) inom tredje pelaren. Bestämmelserna kompletterar de allmänna reglerna för närmare samarbete som finns i artiklarna K 15–K 17 (se avsnitt 9).

Enligt *första punkten* i artikel K 12 kan medlemsstater som avser att ingå ett närmare samarbete med varandra på ett område som omfattas av tredjepelarsamarbetet bemyndigas att – i enlighet med artiklarna K 15 och K 16 – använda de institutioner, förfaranden och mekanismer som gäller enligt fördragen. Förutsättningarna

för detta är att det närmare samarbetet dels respekterar EG:s befogenheter och de mål som uppställs i avdelning VI och dels syftar till att göra det möjligt för EU att snabbare utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

I *andra punkten* föreskrivs att bemyndigande enligt första punkten meddelas av rådet, som skall besluta med kvalificerad majoritet på begäran av berörda medlemsstater och efter det att kommissionen har yttrat sig. Om en medlemsstat av "viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik" motsätter sig att tillstånd ges, skall någon omröstning inte äga rum. Frågan kan då i stället – efter beslut med kvalificerad majoritet – hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut. Det föreligger alltså en vetorätt för varje medlemsstat.

Enligt *tredje punkten* skall varje medlemsstat som önskar delta i ett (beslutat eller pågående) närmare samarbete anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen skall avge yttrande till rådet inom tre månader och rådet skall fatta beslut inom fyra månader från anmälan. Rådet kan med kvalificerad majoritet besluta att vilandeförklara ärendet, men måste då motivera sitt beslut och bestämma en ny tidsfrist för ärendets behandling.

*Fjärde punkten* innehåller en bestämmelse om att artiklarna K 1–K 13 skall tillämpas på ett närmare samarbete, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Vidare framgår att EG-fördragets bestämmelser om EG-domstolens befogenheter skall tillämpas fullt ut såvitt avser första, andra och tredje punkterna i denna artikel. Detta innebär att domstolen får behörighet att övervaka tillämpningen av bestämmelserna om närmare samarbete också på tredje pelarens område.

Enligt *femte punkten* skall artikel K 12 inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i det särskilda protokollet om införande av Schengensamarbetet i EU.

#### *Artikel K 13*

Artikeln motsvarar delvis nuvarande artikel K 8.

I *första punkten* anges vilka bestämmelser i EG-fördraget som är tillämpliga också på tredje pelaren. Ett par ytterligare bestämmelser har lagts till, nämligen artikel 138e om Europaparlamentets ombudsman, artikel 148.3 enligt vilken rådet kan fatta beslut som kräver enhällighet även om en medlemsstat är frånvarande vid omröstningen och artikel 191a som innehåller nya bestämmelser om tillgången till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

I övrigt behandlas i artikel K 13 frågor om finansieringen av arbetet i tredje pelaren. Enligt *andra punkten* – som är oförändrad – skall kostnader för institutionerna (dvs. administrativa kostnader) belasta EG:s budget.

Rådet kan i dag enligt artikel K 8 andra stycket besluta att kostnaderna för det praktiska genomförandet av åtgärder på tredjepelareområdet (operativa kostnader) skall belasta gemenskapsbudgeten. I den nya bestämmelsen föreslås en annan, omvänd ordning. Enligt *tredje punkten* skall sålunda också de operativa kostnaderna som huvudregel belasta EG:s budget om inte rådet enhälligt beslutar annat. I *fjärde punkten* anges att EG:s normala budgetregler skall gälla för de fall finansiering i tredje pelaren sker över EG:s budget.

#### *Artikel K 14*

Artikeln motsvarar i huvudsak nuvarande artikel K 9 om överföring till första pelaren av åtgärder på de områden som omfattas av den tredje pelaren. Lydelsen har justerats med hänsyn till de ändringar som har gjorts i andra bestämmelser i avdelning VI.

## 5.5 Visering, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor (första pelaren)

Under rubriken *Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer*, förs in en ny avdelning, avdelning IIIa, i tredje delen (om gemenskapens politik) i EG-fördraget. För Irlands och Storbritanniens respektive Danmarks deltagande i samarbetet enligt avdelning IIIa finns särskilda protokoll, nämligen *protokollen B.4 och B.5*. Dessa protokoll redovisas i det följande i anslutning till den nya artikel 73q i EG-fördraget.

Som framgår ovan har det varit en utbredd uppfattning bland medlemsstaterna att samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte fungerat tillräckligt bra. Ett sätt att komma tillrätta med de brister man anser vidlådit samarbetet är att föra över delar av det rättsliga och inrikes samarbetet till den första pelaren. Det gäller framför allt asyl, invandring och gränskontroll. Viseringsfrågorna har redan väsentligen reglerats i första pelaren. I samband med överföringen har ramen för samarbetet givits en tydligare utformning vad gäller målen för samarbetet. Vidare har man uppställt en tidsgräns för genomförandet av olika åtgärder.

### 5.5.1 Samarbetets syfte och omfattning (artiklarna 73i och 73l)

Enligt avdelningens inledande artikel 73i skall rådet göra följande, för att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa:

- Inom fem år efter ikraftträdandet besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 7a i EG-fördraget samtidigt som åtgärder vidtas i fråga om kontroll av yttre gränser, asyl och invandring i enlighet med vissa bestämmelser i artiklarna 73j och 73k samt om förebyggande och bekämpande av brott enligt artikel K 3 e i Maastrichtfördraget.
- Besluta om andra åtgärder i fråga om asyl och invandring i enlighet med artikel 73k.
- Besluta om åtgärder som rör civilrättsligt samarbete i enlighet med artikel 73m.



- Besluta om lämpliga åtgärder för att förstärka det administrativa samarbetet i enlighet med artikel 73n.
- Besluta andra åtgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt bestämmelserna i avdelning VI i Maastrichtfördraget (dvs. i tredje pelaren; se avsnitt 5.4).

Enligt en *gemensam förklaring* (15) skall de åtgärder som rådet i framtiden beslutar om och som rör bestämmelser om avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna och som ersätter bestämmelser som har vidtagits enligt Schengenkonventionen ge minst samma nivå av säkerhet och skydd som de bestämmelser i Schengenregelverket som de ersätter.

Genom artikel 73i har samarbetet givits klarare mål än vad som är fallet i Maastrichtfördraget. Vidare har man uppställt en tidsgräns om fem år för genomförandet. Syftet med detta är att säkerställa genomförandet av den fria rörligheten för personer.

I artikel 73l första punkten stadgas att bestämmelserna i den nya avdelning IIIa inte skall påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. I en *gemensam förklaring* (19) klargörs att medlemsstaterna får ta hänsyn till utrikespolitiska överväganden när de utför sina åligganden enligt artikeln (dvs. att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten). I dag har bestämmelsen sin motsvarighet i artikel K 2.2 i Maastrichtfördraget.

Om en eller flera medlemsstater ställs inför en nödsituation som kännetecknas av en plötslig inströmning av tredjelandsmedborgare, och utan att det påverkar tillämpningen av första punkten, kan rådet enligt andra punkten av artikel 73l med kvalificerad majoritet besluta om tillfälliga åtgärder för en tid av högst sex månader till förmån för den eller de berörda medlemsstaterna.

### 5.5.2 Gränskontroll och visering (artikel 73j)

Artikeln innehåller grunden för borttagande av personkontroll vid inre gräns för såväl EU-medborgare som tredjelandsmedborgare, grunder för en harmoniserad personkontroll vid yttre gräns, en

harmoniserad viseringspolitik och åtgärder som anger villkoren för tredjelandsmedborgares fria rörlighet på medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader. Vissa frågor som regleras i artikeln regleras i dag dels i artikel K 1 i Maastrichtfördraget, dels i artiklarna 100c och 100d i EG-fördraget. Då Amsterdamfördraget träder i kraft upphör de senare artiklarna att gälla. För de medlemsstater som för närvarande deltar i Schengensamarbetet finns dessutom bestämmelser på vissa av dessa områden i Schengenkonventionen.

I inledningen till artikel 73j föreskrivs att rådet inom fem år från ikraftträdandet skall besluta om åtgärder på tre områden (punkterna 1–3).

Enligt *första punkten* skall personkontroller vid inre gränser, dvs. vid gränser mellan medlemsstaterna, avskaffas i enlighet med artikel 7a i EG-fördraget. Personkontrollen skall avskaffas både för EU-medborgare och tredjelandsmedborgare. Tidigare har medlemsstaterna inte kunnat enas om tolkningen av artikel 7a. Denna oenighet kvarstår i viss utsträckning och frågan har lösts på så sätt att Storbritannien och Irland inte kommer att omfattas av den tolkning av artikel 7a som anges i artikeln. I ett särskilt *protokoll* (B.3) som fogas till Maastrichtfördraget och EG-fördraget regleras tillämpningen av vissa aspekter av artikel 7a i EG-fördraget när det gäller Storbritannien och Irland. Av artikel 1 respektive artikel 2 framgår att de inte förlorar rätten att företa personkontroller vid sina gränser mot andra medlemsstater. Denna punkt innebär att frågor kring tolkningen av artikel 7a nu kan avföras från dagordningen. Sverige deklarerade redan under förhandlingarna om medlemskap i EG att man delade majoritetens tolkning av artikel 7a (då 8a). Den svenska ståndpunkten har senare legat till grund för Sveriges ansökan om medlemskap i Schengensamarbetet. Då Amsterdamfördraget träder i kraft innebär denna artikel att Sverige och de övriga Schengenstaterna kan genomföra den fria rörligheten inom ramen för EU.

Enligt *andra punkten* skall rådet vidta åtgärder som rör passage av medlemsstaternas yttre gränser. De åtgärder som rådet skall vidta är att fastställa normer och förfaranden som medlemsstaterna

skall följa när de utför personkontroller samt regler för visering för vistelse upp till tre månader. I dag finns i tredje pelaren ett utkast till en konvention rörande kontroll vid yttre gränser som ännu inte har färdigförhandlats. Motsvarande regler finns i Schengenkonventionen och i andra delar av Schengenregelverket.

Enligt ett *protokoll* (C.8) skall bestämmelserna om passage av yttre gränser inte påverka medlemsstaternas behörighet att förhandla om och ingå avtal rörande gränskontroll med tredje land under förutsättning att avtalen är förenliga med gemenskapslagstiftningen och andra relevanta internationella avtal.

Enligt *andra punkten* skall rådet vidare fastställa regler för visering för vistelser som inte är avsedda att vara mer än tre månader. Detta innebär att den harmonisering av viseringspolitiken som har inletts med stöd av artiklarna 100c och 100d i EG-fördraget kommer att fortsätta. Inriktningen blir att uppnå harmonisering inte bara i fråga om vilka staters medborgare som måste ha visering, utan också beträffande vilka länders medborgare som skall vara undantagna från kravet på visering vid passage av yttre gräns. En koppling finns till de regler som rådet skall besluta om enligt tredje punkten, dvs. åtgärder som fastställer de villkor enligt vilka medborgare i tredje land skall ha frihet att röra sig inom medlemsstaternas territorium under en period av högst tre månader. Genomförandet av denna punkt kommer på sikt att innebära att medlemsstaterna helt harmoniserar sin viseringspolitik, något som anses vara en förutsättning för den fria rörligheten. För svenskt vidkommande kan genomförandet innebära såväl att viseringskrav för vissa staters medborgare införs som att kravet för vissa staters medborgare tas bort. Vidare kommer samarbetet på den konsulära sidan att utvecklas. Inom Schengensamarbetet finns redan ett långtgående konsulärt samarbete och gemensamma regler för hantering av viseringsansökningar.

Enligt en *gemensam förklaring* (16) skall utrikespolitiska överväganden beaktas då frågor om viseringstvång avgörs.

Vidare skall förfaranden och villkor för utfärdande av viseringshandlingar harmoniseras. Sådana harmoniserade konsulära regler finns redan i dag i Schengensamarbetet. Rådet skall även

fatta beslut om en enhetlig utformning av viseringshandlingar. En sådan enhetlig viseringshandling har fastställts på grundval av artikel 100d. Det skall också fattas beslut om regler för en enhetlig visering. Dessa regler tar främst sikte på ömsesidigt erkännande av viseringar.

Enligt *tredje punkten* i artikeln skall rådet besluta om åtgärder som fastställer de villkor enligt vilka medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en period av högst tre månader. Innebörden av bestämmelsen är att både tredjelandsmedborgare som är viseringspliktiga, men som uppehåller sig legalt i en medlemsstat, och tredjelandsmedborgare som är viseringsfria skall kunna röra sig fritt inom EU under en period av tre månader. Motsvarande bestämmelser finns i dag i Schengenkonventionen och i viss mån också i den nordiska passkontrollöverenskommelsen.

### 5.5.3 Asyl och invandring (artikel 73k)

Enligt artikel 73k *första stycket* skall rådet inom fem år efter fördragets ikraftträdande inom asyl- och invandringsområdet besluta om flera närmare angivna åtgärder.

*Åtgärder på fyra områden som rör asyl enligt 1951 års  
Genèvekonvention och 1967 års New York-protokoll  
angående flyktingars rättsliga ställning*

Det första området rör regleringen av vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan ingiven av en tredjelandsmedborgare. Denna fråga regleras nu inom EU av Dublinkonventionen, som för Sveriges del trädde i kraft den 1 oktober 1997. Dublinkonventionen har som huvudsakligt syfte att reglera vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan. Genom att identifiera den ansvariga medlemsstaten vill man säkerställa att alla ansökningar om asyl prövas. Syftet är att undvika dels att olika regler om den s.k. första asyllandsprincipen leder till att

asylsökande inte kommer i åtnjutande av materiell prövning, dels att sökandena ansöker i flera medlemsstater samtidigt. Konsekvensen blir att Dublinkonventionens regelverk överförs till första pelaren.

Det andra området rör miniminormer för mottagandet av asylsökande. Härmed avses villkoren för de asylsökande som väntar på att deras ansökningar skall avgöras. Denna fråga regleras ännu inte inom samarbetet under den tredje pelaren utan är en helt nationell fråga. I Sverige återfinns reglerna främst i lagen om mottagande av asylsökande. Syftet är bl.a. att skillnaderna mellan medlemsstaterna inte skall vara alltför stora så att asylsökande främst söker sig till vissa medlemsstater på grund av mottagningsförhållandena där. Den framtida harmoniseringen kommer att ske i form av gemensamma minimiregler.

Det tredje området gäller miniminormer för när tredjelandsmedborgare skall betraktas som flyktingar. Det bör understrykas att utgångspunkten för denna harmonisering av materiella asylregler skall ske i form av en miniminorm som utgår från flyktingbegreppet enligt Genèvekonventionen. Det finns alltså inte någon möjlighet att etablera en miniminivå som avviker från konventionens krav. Regleringen hindrar inte heller en medlemsstat att anta en mer extensiv tolkning än vad miniminormen anger. I dag finns en gemensam ståndpunkt antagen på grundval av artikel K 3.2 som behandlar denna fråga.

Det fjärde området rör miniminormer för medlemsstaternas förfarande för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Syftet är att harmonisera asylprövningssystemen i medlemsstaterna med beaktande av de krav som rättsstatsprincipen innebär. Det finns i dag en resolution om minimigarantier för handläggning av asylärenden. Den nya bestämmelsen kommer att ge möjlighet att besluta tvingande sådana miniminivåer. I Sverige gäller det Statens invandrarverks och Utlänningsnämndens handläggning av enskilda utlänningsärenden som regleras i utlänningslagen.

Enligt en *gemensam förklaring* (17) skall samråd ske med Förenta nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) och andra relevanta internationella organisationer i frågor som rör flykting-

politik. Förklaringen innebär att UNHCR får en tydlig roll i de frågor som rör Genèvekonventionen, något som ligger väl i linje med artikel 35 i den konventionen.

*Åtgärder på två områden som rör flyktingar och fördrivna personer*

Det första området rör miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land och för personer som i andra avseenden behöver internationellt skydd. Här tar man sikte på andra grupper av skyddsbehövande tredjelandsmedborgare än flyktingar enligt Genèvekonventionen. Bakgrunden är att många skyddsökande inte omfattas av Genèvekonventionens flyktbegrepp men ändå anses vara i behov av skydd. Medlemsstaterna har sett ett behov av harmonisering på detta område bl.a. mot bakgrund av de erfarenheter man gjort i situationer med massflykt som t.ex. den flykt från f.d. Jugoslavien som skedde under första halvan av 1990-talet. Gemensamma regler om behandling av skyddsökande i massflyktssituationer förutses. För närvarande behandlas i tredje pelaren ett förslag från kommissionen till gemensam åtgärd angående tillfälligt skydd för fördrivna personer. Vidare kan gemensamma regler om andra kategorier av skyddsbehövande förutses. Dessa regler är i dag nationella. I Sverige återfinns relevanta bestämmelser i utlänningslagen. I framtiden kan alltså gemenskapsregler på detta område förekomma.

Det andra området gäller ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i samband med insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer. Erfarenheterna från massflyktssituationer har gjort att medlemsstaterna ser ett behov av att kunna agera gemensamt för att hantera frågor som svårligen kan hanteras av medlemsstaterna var och en för sig. En sådan närliggande situation är krisen i f.d. Jugoslavien. I tredje pelaren har man antagit en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av och tillfällig vistelse för fördrivna personer. Sverige drev under regeringskonferensen aktivt frågan om ansvarsfördelning. Det är

mycket viktigt att det nu skapats en fördragsgrund för att driva frågan i första pelaren.

#### *Åtgärder på två områden för invandringspolitiken*

Det första området rör frågor om invandring av tredjelandsmedborgare, dvs. villkor för inresa och bosättning. Bakgrunden är att man i ett EU med fri rörlighet ser ett behov att gemensamt reglera frågan om invandring från tredje land. I det hittillsvarande samarbetet under tredje pelaren har man enats om resolutioner om villkor för inresa och bosättning för vissa kategorier av tredjelandsmedborgare. Kommissionen har lagt fram ett förslag till en konvention som kan sägas utgöra grunden för en mer harmoniserad invandringspolitik i förhållande till tredje land. Kommissionen räknar med att Amsterdamfördraget kommer att träda i kraft innan konventionen är färdigförhandlad. Resultatet av förhandlingarna torde därför komma att omvandlas till förslag till direktiv. Enligt en *gemensam förklaring* (18) får medlemsstaterna dock fortsatt förhandla om och ingå avtal med tredje land under förutsättning att avtalen följer gemenskapslagstiftningen. Konsekvensen kommer att bli en i större utsträckning gemensamt reglerad invandringspolitik.

Det andra området gäller olaglig invandring och olaglig bosättning inbegripet avvisning och utvisning av dem som olagligen uppehåller sig i medlemsstaterna. Olaglig invandring är till sin natur ett gränsöverskridande fenomen och lämpar sig därför för ett internationellt samarbete. Det faller sig naturligt att man för över området till första pelaren då man för över regler om borttagande av personkontroll vid inre gräns och harmonisering av personkontroll vid yttre gräns. Inom ramen för samarbetet under tredje pelaren har ett antal instrument framförhandlats för att komma till rätta med den olagliga invandringen. Detta arbete kommer nu att bedrivas vidare i den första pelaren. I dag återfinns flertalet av de svenska reglerna på detta område i utlänningslagen.

*Åtgärder som fastställer rättigheter och villkor enligt vilka tredjelandsmedborgare som lagligen är bosatta i en medlemsstat kan bosätta sig och söka arbete i andra medlemsstater*

Här öppnas möjligheten att i gemenskapsrätten ge tredjelandsmedborgare rätt att flytta mellan medlemsstaterna. I dag har de tredjelandsmedborgare som är nära anhöriga till EES-medborgare rätt att flytta med den/de EES-medborgare man är nära anhörig till då dessa flyttar från en medlemsstat till en annan. Tanken är att de tredjelandsmedborgare som under längre tid uppehållit sig legalt i en medlemsstat skall kunna ges ökade möjligheter att söka arbete och flytta inom EU. I dag finns en resolution framtagen i tredje pelaren, som berör frågan. Frågan berörs även i det ovan nämnda konventionsförslaget som kommissionen lagt fram.

Av artikel 73k *andra stycket* framgår att de åtgärder som rådet beslutar om enligt punkterna 3 och 4 inte hindrar någon medlemsstat från att inom dessa områdena bibehålla eller införa nationella bestämmelser som är förenliga med fördraget och andra relevanta internationella avtal.

Av *tredje stycket* framgår att den femåriga genomförandetiden inte gäller åtgärderna avseende ansvarsfördelning enligt andra punkten eller villkor för inresa etc. enligt tredje punkten. Genomförandetiden gäller inte heller åtgärderna enligt fjärde punkten, dvs. åtgärder som fastställer de villkor under vilka tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat får bosätta sig i andra medlemsstater.

#### 5.5.4 Civilrättsligt samarbete (artikel 73m)

Det civilrättsliga samarbetet förs genom artikel 73m över från den tredje pelaren till den första pelaren. Åtgärder skall vidtas inom området för civilrättsligt samarbete som har gränsöverskridande



följder och som är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera. Åtgärderna skall innefatta

a) förbättring och förenkling av

- systemet för gränsöverskridande delgivning av rättegångshandlingar och utomrättsliga handlingar,
- samarbete som rör bevisupptagning,
- erkännande och verkställighet av domstolsavgöranden och utomrättsliga avgöranden av civil och kommersiell natur,

b) främjande av förenligheten mellan tillämpliga bestämmelser i medlemsstaterna om lagval och om domstolars behörighet, och

c) undanröjande av sådant som hindrar civilrättsliga förfaranden från att fungera väl, om nödvändigt genom att främja förenligheten mellan civilprocessrättsliga regler som är tillämpliga i medlemsstaterna.

Omfattningen av det nuvarande civilrättsliga samarbetet inom tredje pelaren är inte närmare preciserat i Maastrichtfördraget än vad som följer av att det skall handla om samarbete för att förverkliga unionens mål och särskilt den fria rörligheten för personer (artikel K 1 och K 3 i Avdelning VI). Genom den nya bestämmelsen preciseras samarbetet genom att det bara omfattar vissa särskilt uppräknade områden. I detta ligger en viss begränsning. Ytterligare en begränsning ligger i artikelns ingress som uttryckligen anger att det civilrättsliga samarbetet endast omfattar frågor som har gränsöverskridande följder och att åtgärderna skall vara nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera. Preciseringsen är naturlig mot bakgrund av att överflyttningen till första pelaren innebär att beslutanderätt överläts från medlemsstaterna till EG.

Den nya artikeln kompletterar också fortsättningsvis den sista strecksatsen i artikel 220 i EG-fördraget som föreskriver samarbete medlemsstaterna emellan för att förenkla formaliteter för ömsesidigt erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden och skiljedomar.

De begränsningar som följer av den nya artikelns ingress har ingen egentlig självständig betydelse när det gäller de frågor som räknas upp i punkterna a) och b) ovan. Dessa frågor faller ju helt

inom den internationella privat- och processrättens område. Det handlar dessutom om samarbetsområden där mellanstatliga konventioner i stor utsträckning redan gäller medlemsstaterna emellan. Flera sådana konventioner har utarbetats inom ramen för Haagkonferensen, t.ex. 1965 års konvention om delgivning i utlandet av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur och 1970 års konvention om bevisupptagning i utlandet i mål och ärenden av civil och kommersiell natur. Konventioner på området har också ingåtts mellan EU:s medlemsstater, antingen med stöd av artikel 220 i EG-fördraget eller inom ramen för bestämmelserna i avdelning VI i Maastrichtfördraget. Det gäller delgivningsfrågor, vilka numera är reglerade i en delgivningskonvention som undertecknades i juni 1997, och frågor om domsrätt, erkännande och verkställighet av domar och om lagval som omfattas av två konventioner, nämligen 1968 års konvention om domstols behörighet och verkställighet av domar på privaträttens område (Brysselkonventionen) och 1980 års konvention om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Romkonventionen). Sverige kommer inom kort att tillträda såväl Brysselkonventionen som Romkonventionen.

Däremot har denna begränsning av artikelns tillämpningsområde stor betydelse när det gäller artikelns punkt c) som innebär att samarbetet också omfattar tillnärmning eller harmonisering av den nationella processrätten.

En viktig konsekvens av att det civilrättsliga samarbetet förs över till första pelaren är att samarbetet kommer att resultera i förordningar och direktiv och inte, som nu, i mellanstatliga konventioner.

Enligt en *gemensam förklaring* (20), som har sin grund i ett svenskt initiativ under förhandlingarna, skall åtgärder som beslutas enligt denna artikel inte hindra någon medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier. Denna förklaring utesluter risken för att rättsakter enligt den nya artikeln skulle kunna komma i konflikt med de regler av civilprocessrättslig natur som hos oss finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

### 5.5.5 Rådets ansvar för ett fungerande samarbete (artikel 73n)

I artikeln föreskrivs att rådet skall vidta åtgärder för att säkerställa ett samarbete mellan berörda myndigheter i medlemsstaterna inom de områden som omfattas av bestämmelserna i avdelning IIIa samt mellan dessa myndigheter och kommissionen. Bakgrunden till denna bestämmelse är bl.a. behovet av att underlätta arbetet med framtagande av gemensamma regler.

### 5.5.6 Beslutsfattandet (artikel 73o)

Artikel 73o innehåller regler om beslutsfattandet i den nya avdelningen IIIa.

Enligt *första punkten* skall rådet – under en övergångsperiod om fem år från ikraftträdandet – fatta beslut med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Förslagsrätten skall under den tiden vara delad mellan kommissionen och medlemsstaterna. Denna ordning följer i stort ordningen inom tredje pelaren men med en utökad roll för Europaparlamentet.

Efter övergångsperioden gäller enligt *andra punkten* för det första att kommissionen får ensamrätt att lägga förslag till åtgärder. Kommissionen skall dock pröva varje begäran från en medlemsstat att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet. Detta motsvarar vad som i dag gäller för de viseringsfrågor som beslutas enligt EG-fördraget (artikel 100c.4). För det andra skall rådet efter övergångsperioden enhälligt – och efter att ha hört Europaparlamentet – fatta beslut om att hela eller delar av avdelning IIIa skall omfattas av medbeslutandeförfarandet i artikel 189b och att reglerna om EG-domstolens behörighet skall anpassas. Det sistnämnda anknyter till de avvikande bestämmelser för domstolen som gäller enligt artikel 73p i förhållande till vad som normalt gäller inom första pelaren. Enligt en *gemensam förklaring* (21) skall rådet ta ställning till ett sådant beslut före utgången av

övergångsperioden i syfte att det skall kunna börja tillämpas omedelbart efter utgången av perioden.

I *tredje punkten* finns undantag från bestämmelserna i första och andra punkten. Det gäller dels vissa frågor om visering som redan i dag beslutas med kvalificerad majoritet (enligt artikel 100c) och där någon ändring inte skall ske, dels vissa andra viseringsfrågor som efter fem år från ikraftträdandet automatiskt skall föras över till medbeslutandeförfarandet enligt artikel 189b.

### 5.5.7 EG-domstolens förhandsavgöranden (artikel 73p)

Artikel 73p innebär att – såvitt avser avdelning IIIa – artikel 177 i EG-fördraget, som rör förhandsavgöranden från EG-domstolen, skall tillämpas med vissa ändringar. Förhandsavgöranden skall bara kunna begäras av en nationell domstol mot vars avgörande det inte finns några rättsmedel enligt nationell lagstiftning (dvs. sista instans). För svenskt vidkommande kan det komma att innebära att bl.a. Utlänningsnämnden kommer att få utökade möjligheter/skyldigheter att begära förhandsavgöranden från EG-domstolen.

Vidare blir domstolen inte behörig att pröva frågor som rör sådana beslut eller åtgärder enligt artikel 73j.1 som gäller upprätthållande av lag och ordning och skydd av den inre säkerheten. Det kan noteras att motsvarande begränsning har gjorts beträffande domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden enligt artikel K 7.1 i Maastrichtfördraget.

För det tredje införs en ny form av förhandsavgörande som innebär att EG-domstolen – efter begäran från rådet, kommissionen eller en medlemsstat – kan meddela ett avgörande om tolkningen av bestämmelserna i avdelning IIIa eller av rättsakter som har antagits på grundval av dessa bestämmelser. Det anges att ett sådant avgörande inte skall vara tillämpligt på sådana domar i medlemsstaterna som har vunnit laga kraft vid tiden för domstolens avgörande.

För medlemsstaterna innebär denna artikel att EG-domstolen kommer att få en väsentligt större och i väsentliga delar ny roll då det gäller tolkningen av de regler som behandlar eller kommer att behandla utlänningars rätt till inresa och bosättning.

### 5.5.8 Protokollen om Storbritanniens och Irlands respektive Danmarks ställning (artikel 73q)

I artikel 73q erinras om att tillämpningen av bestämmelserna i avdelning IIIa är underkastad bestämmelserna i de tre protokoll som rör Storbritanniens och Irlands respektive Danmarks ställning i samarbetet enligt avdelning IIIa. Protokollet om tillämpningen av vissa inslag i artikel 7a i EG-fördraget på Storbritannien och Irland (B.3) har redan behandlats i avsnitt 5.5.2 om artikel 73j.

I protokollet om Storbritanniens och Irlands ställning (B.4) anges att Storbritannien och Irland inte skall delta i och inte vara bundna av beslut som fattas enligt avdelning IIIa i Maastrichtfördraget. Dessa länder kan dock inom en viss tidsfrist anmäla att de önskar delta i ett föreslaget beslut eller i efterhand (när som helst) ange att de önskar följa ett beslut som har fattats enligt avdelning IIIa. I det senare fallet skall förfarandet enligt artikel 5a om inträde i ett pågående närmare samarbete tillämpas.

Danmark har valt att ställa sig utanför samarbetet enligt avdelning IIIa i konsekvens med det förbehåll beträffande samarbetet i tredje pelaren som gjordes inför den andra folkomröstningen om och ratifikationen av Maastrichtfördraget. Danmarks ställningstagande föranledde ett särskilt beslut av stats- och regeringscheferna i medlemsstaterna vid Europeiska rådets möte den 12 december 1992 i Edinburgh.

I protokollet om Danmarks ställning (B.5) stadgas i del I att Danmark inte skall delta i eller vara bundet av beslut som fattas i det samarbete som regleras i avdelning IIIa. Däremot kan Danmark inom sex månader efter det att ett beslut har fattats enligt reglerna i avdelning IIIa och som har sin grund i Schengenregelverket besluta

att införa motsvarande bestämmelser i sin nationella lagstiftning. Sådana danska beslut kommer att ge upphov till folkrättsliga förpliktelser mellan Danmark och övriga medlemsstater som avses i artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenavtalets regelverk med Europeiska unionens ramar (se avsnitt 5.6).

Protokollet innehåller också bestämmelser (del II) om att Danmark inte deltar i samarbetet i försvarsrelaterade frågor. Danmark kan enligt del III i protokollet när som helst – i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser – meddela att Danmark inte vill använda sig av något av de undantag som protokollet innehåller. I sådana fall kommer Danmark att till fullo tillämpa alla relevanta åtgärder som då är i kraft och som har vidtagits inom ramen för EU.

## 5.6 Införlivande av Schengensamarbetet i EU

Ett avgörande hinder för att genomföra den fria rörligheten för personer inom unionen har varit oenighet om tolkningen av artikel 7a i EG-fördraget. Enligt brittisk uppfattning för denna bestämmelse inte med sig en skyldighet för medlemsstaterna att avskaffa inre gränskontroller som syftar till att identifiera och kontrollera tredjelandsmedborgare.

För att så långt som möjligt genomföra den fria rörligheten för personer, inledde vissa medlemsstater ett samarbete som kom att benämnas Schengensamarbetet. Samarbetet är endast tillfälligt i avvaktan på att gemensamma regler kan antas inom EU.

När gemensamma regler för EU antas på ett område som omfattas av Schengensamarbetet så ersätter de nya reglerna, vare sig det är fråga om regler beslutade i första eller tredje pelaren, motsvarande bestämmelser i Schengenregelverket. Detta har redan inträffat på flera områden, t.ex. i fråga om viseringsregler och vapen. På samma sätt ersätter Dublinkonventionen, som nyligen har trätt i kraft, den reglering som Schengenkonventionen innehåller om hanteringen av asylansökningar.

Genomförandet av den fria rörligheten för personer var en av regeringskonferensens huvudfrågor. I det sammanhanget aktualiserades naturligen frågan om att införliva det redan fungerande Schengensamarbetet med EU. De nya bestämmelserna om närmare samarbete (flexibel integration) erbjöd en modell för att fördragsmässigt genomföra införlivandet.

Ett införlivande av Schengensamarbetet med EU innebär att detta samarbete kommer att äga rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. i rådet med dess arbetsgrupper, kommittéer och rådssekretariat.

För närvarande deltar Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg samt Spanien och Portugal fullt ut i Schengensamarbetet. För Italien, Grekland och Österrike är ett sådant deltagande aktuellt inom en nära framtid. För de nordiska EU-länderna, som anslöt sig till Schengensamarbetet genom särskilda avtal i december 1996, beräknas ett deltagande ta sin början tidigast i början av år 2000. Detsamma gäller för Norge och Island som – eftersom de inte är medlemmar i EU – har slutit ett särskilt samarbetsavtal med Schengenländerna.

Införlivandet i EU av Schengensamarbetet har reglerats i ett särskilt protokoll.

*Protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom  
Europeiska unionens ramar (B.2)*

I *ingressen* till protokollet beaktas Danmarks särskilda ställning samt att Storbritannien och Irland inte har anslutit sig till Schengensamarbetet, men att dessa båda länder bör ges möjlighet att godta samtliga eller delar av de bestämmelser som ligger till grund för samarbetet. Vidare noteras behovet av att behålla särskilda förbindelser med Norge och Island.

Enligt protokollet får de nuvarande 13 Schengenstaterna fortsätta sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar (*artikel 1*). Vad som skall avses med Schengenregelverket är angivet i en särskild bilaga till protokollet. Från den tidpunkt då protokollet träder i kraft blir detta regelverk

omedelbart gällande för Schengenstaterna. Från och med den tidpunkten ersätter rådet motsvarande beslutande organ i Schengensamarbetet, den s.k. verkställande kommittén (*artikel 2.1 första stycket*).

Rådet skall med enhällighet vidta alla nödvändiga åtgärder för att föra över samarbetet till EU. Rådet skall också med tillämpning av de relevanta bestämmelserna i EU:s fördrag fastställa till vilken pelare olika delar av regelverket skall hänföras (*andra stycket*). När dessa beslut har fattats får EG-domstolen behörighet på områdena enligt respektive fördrag (*tredje stycket*). Innan besluten enligt andra stycket har fattats skall Schengenregelverket anses tillhöra den tredje pelaren (*fjärde stycket*).

Det är enligt artikel 2.2 rådet som enhälligt beslutar när bestämmelserna i artikel 2.1 skall gälla för de medlemsstater som har anslutit sig till Schengensamarbetet, dvs. när en medlemsstat kan delta fullt ut i det operativa samarbetet. Villkoren för ett sådant deltagande kan å andra sidan vara uppfyllda redan före den tidpunkt då protokollet träder i kraft. Det är då fortfarande den verkställande kommittén som fattar ett sådant beslut. I en *gemensam förklaring* (44) uttalas att rådet skall vidta förberedelser så att alla sådana nödvändiga åtgärder som avses i artikel 2 kan vidtas den dag då Amsterdampfördraget träder i kraft.

I *artikel 3* klargörs att Danmark behåller samma rättigheter och skyldigheter i förhållande till övriga Schengenstater som tidigare när det gäller de delar av Schengenregelverket som är hänförliga till de områden som enligt Amsterdampfördraget överförs till första pelaren och som därmed får sin rättsliga grund i avdelning IIIa i EG-fördraget. Det betyder att Danmark i dessa behåller den mellanstatliga relation som Schengenavtalet innebär (jfr ovan i avsnitt 5.5.8 om protokollet om Danmarks ställning, B.5). När det däremot gäller övriga delar av Schengenregelverket – de som hänförs till tredje pelaren – gäller inte några särbestämmelser för Danmark.

Storbritannien och Irland kan, enligt *artikel 4*, vid vilken tidpunkt som helst begära att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket. Ett sådant beslut av rådet skall fattas enhälligt



av de i rådet ingående Schengenstaterna. Regeringskonferensen var, som framgår av en *gemensam förklaring* (46), enig om att medlemsstaterna skall göra allt för att samtliga medlemsstater skall kunna delta i samarbetet, särskilt när Storbritannien och Irland, enligt artikel 4, helt eller delvis har godtagit Schengenregelverket.

I *artikel 5* föreskrivs att förslag och initiativ som grundar sig på Schengenregelverket skall omfattas av de relevanta bestämmelserna i fördragen. I vissa fall skall då artikel 5a i EG-fördraget eller artikel K 12 i Maastrichtfördraget (om proceduren för deltagande i ett närmare samarbete) tillämpas på så sätt att tillstånd till deltagande enligt dessa bestämmelser under särskilda förutsättningar skall anses ha givits av rådet. Detta skall gälla även om rådet inte har fattat beslut enligt artikel 2.1 andra stycket.

Enligt *artikel 6* skall Norge och Island associeras till genomförandet av Schengenregelverket. Samarbetsavtal skall därför ingås med dessa länder. I en *gemensam förklaring* (47) anges att parterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att dessa avtal skall kunna träda i kraft samtidigt med protokollet.

*Artikel 7* innehåller en bestämmelse om att rådet med kvalificerad majoritet skall anta närmare föreskrifter för införlivande av Schengensekretariatet med rådets generalsekretariat.

Av *artikel 8* framgår att Schengenregelverket och andra åtgärder som har beslutats på detta område skall betraktas som s.k. *acquis*, dvs. ingå bland de regler som måste godtas fullt ut av alla stater som ansöker om medlemskap i EU.

Det bör särskilt noteras att Norges och Islands ställning har beaktats i protokollet på ett sådant sätt att den nordiska passunionen inte har äventyrats. Det gäller även för de sÄrlösningar som har Åstadkommits för Danmark. Europeiska rådet uttalade i sina slutsatser från toppmötet i Amsterdam för Övrigt att dessa sÄrlösningar gör det möjligt att säkerställa att den nordiska passunionen kan bibehållas inom ramen för ett bredare europeiskt samarbete om fri rörlighet för personer.



## 6 Unionen och medborgaren

### 6.1 Sysselsättning

Målet att främja en hög sysselsättningsnivå finns inskrivet i artikel 2 i EG-fördraget. Frågor som rör sysselsättning behandlas även i andra artiklar i EG-fördraget, t.ex. artikel 118 och i avtalet om socialpolitik som har fogats till EG-fördraget genom det s.k. sociala protokollet. Fördraget har emellertid hittills saknat en samlad och tydlig grund för EU-ländernas samarbete på sysselsättningsområdet. Exempelvis har övervakningen av sysselsättningspolitiken inte givits samma tyngd och klara formulering som övervakningen av övrig ekonomisk politik. En ekonomisk politik som är föremål för en multilateral övervakning enligt fastlagda förfaranden enligt artikel 103 i EG-fördraget.

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten i Europa har Europeiska rådet under senare år vid upprepade tillfällen slagit fast att kampen mot arbetslösheten och främjandet av ökad sysselsättning måste ges högsta prioritet av EU och dess medlemsstater. Vid Europeiska rådets möte i Essen i december 1994 lyfte stats- och regeringscheferna fram fem huvudområden för åtgärder inom sysselsättningsområdet som borde prioriteras. Ett inslag i det nya samarbetet skulle vara en förstärkt övervakning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Medlemsstaterna anmodades att utarbeta fleråriga nationella sysselsättningsprogram utifrån rekommendationerna på de fem områdena. Rådet i dess sammansättning av arbetsmarknads- och socialministrar och i dess sammansättning av ekonomi- och finansministrar (Ekofin)

anmodades att tillsammans med kommissionen följa sysselsättningsutvecklingen och övervaka medlemsstaternas politik på området, och årligen rapportera till Europeiska rådet med början i december 1995 (den s.k. Enhetsrapporten).

Inom ramen för regeringskonferensen har Sverige liksom flera andra länder verkat för fördragsändringar som syftar till att skapa en bättre grund för EU-ländernas gemensamma ansträngningar att bekämpa arbetslösheten.

### 6.1.1 Förhandlingsresultatet

I det nya fördraget förstärks målen om sysselsättning genom ändringar i artikel B i Maastrichtfördraget och artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget. Samtidigt införs en ny avdelning om sysselsättning i EG-fördraget, närmast efter avdelning VI om ekonomisk och monetär politik. Genom införandet av en särskild avdelning om sysselsättning i fördraget och genom att främjandet av en hög sysselsättningsnivå blir ett uttryckligt mål för unionen ges EU-ländernas samarbete på sysselsättningsområdet en fastare grund. Kampen mot arbetslösheten garanteras fortsatt prioritet också i ett långsiktigt perspektiv.

Fördragsändringarna innebär inte att sysselsättningspolitiken skall harmoniseras på gemenskapsnivå. Huvudansvaret för sysselsättningspolitiken kommer fortsatt att ligga hos medlemsstaterna. Genom de förstärkta gemensamma målen, genom medlemsstaternas åtagande att samordna sin politik inom rådet, genom att det slås fast att målet om en hög sysselsättningsnivå skall beaktas på alla gemenskapens politikområden, samt genom det övervakningsförfarande som nu läggs fast i fördraget skapas bättre förutsättningar för ett mer samlat och samordnat agerande inom EU. Därmed skapas förutsättningar för ett bättre genomslag för de åtgärder som vidtas, nationellt och i gemenskapen, i syfte att bekämpa arbetslösheten.

Det bör noteras att Europeiska rådet i sina slutsatser från toppmötet i Amsterdam uppmanar rådet att se till att relevanta delar

av de nya bestämmelserna börjar tillämpas så snart som möjligt och redan innan fördraget träder i kraft.

### 6.1.2 Förstärkta mål

Ändringen i artikel B i Maastrichtfördraget innebär att främjandet av en hög sysselsättningsnivå blir ett uttryckligt mål för unionen. Genom tillägget till EG-fördraget – artikel 3 – framhålls att gemenskapens verksamhet skall innefatta att samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik främjas. Härvid betonas vikten av att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi.

I den nya avdelningens inledande artikel (artikel 109n) slås fast att medlemsstaterna och gemenskapen skall arbeta för att utveckla en samordnad strategi för sysselsättning och särskilt främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft och en arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar. Allt i syfte att uppnå de uppsatta målen.

### 6.1.3 Samordning av sysselsättningspolitiken

Medlemsstaterna skall genom sin nationella sysselsättningspolitik bidra till att de uppsatta målen uppnås. De skall härvid verka för att sysselsättningspolitiken står i överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik som har antagits enligt artikel 103.2 i EG-fördraget.

I en central formulering i den nya avdelningen (artikel 109o.2) slås fast att medlemsstaterna skall betrakta främjande av sysselsättningen som en fråga av gemensamt intresse och samordna sina åtgärder på området inom rådet.

Gemenskapen skall medverka till att målen om en hög sysselsättningsnivå uppnås genom att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna samt stödja och vid behov komplettera deras åtgärder, samtidigt som de enskilda medlemsstaternas befogenheter skall respekteras.

Ett ytterligare uttryck för den ökade tyngd sysselsättningsfrågan får i det nya fördraget är att målet att uppnå en hög sysselsättningsnivå skall beaktas i utformandet och genomförandet av all gemenskapspolitik (artikel 109p.2).

#### 6.1.4 Sysselsättningskommittén

En sysselsättningskommitté med rådgivande funktion skall inrättas för att främja samordningen av medlemsstaternas sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik (artikel 109s). Kommittén skall ha till uppgift att övervaka sysselsättningssituationen och sysselsättningspolitiken i medlemsstaterna och gemenskapen och att bistå rådet i dess arbete på detta område. Kommittén skall samråda med arbetsmarknadens parter.

#### 6.1.5 Övervakning

Ett särskilt övervakningsförfarande införs som bygger på den multilaterala övervakningen av den ekonomiska politiken enligt artikel 103 i EG-fördraget och på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Essen år 1994. Härigenom behandlas sysselsättningspolitiken på ett sätt som motsvarar andra delar av den ekonomiska politiken. Det förfarande för övervakning som läggs fast i artikel 109q kan beskrivas enligt följande.

Europeiska rådet skall varje år, på grundval av en gemensam rapport från rådet och kommissionen (jfr den s.k. Enhetsrapporten), bedöma sysselsättningssituationen i gemenskapen och anta slutsatser om denna. På grundval av dessa slutsatser skall rådet varje år med kvalificerad majoritet lägga fast riktlinjer för sysselsättningspolitiken. Dessa riktlinjer skall medlemsstaterna beakta i sin sysselsättningspolitik. Riktlinjerna skall stå i överensstämmelse med de allmänna riktlinjerna enligt artikel 103.

Varje medlemsstat skall årligen lämna en rapport till rådet och kommissionen om de viktigaste åtgärder som vidtagits för att genomföra sysselsättningspolitiken mot bakgrund av sysselsätt-

ningsriktlinjerna. Rådet skall på grundval av medlemsstaternas rapporter och kommentarer från sysselsättningskommittén granska genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Om rådet efter denna granskning bedömer att så är lämpligt, kan det på rekommendation av kommissionen lämna rekommendationer till enskilda medlemsstater.

Rådet och kommissionen skall på grundval av resultatet av granskningen av genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik årligen utarbeta en gemensam rapport (jfr den s.k. Enhetsrapporten) till Europeiska rådet om sysselsättningsituationen i gemenskapen och om genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen.

### 6.1.6 Stödåtgärder

Den nya avdelningen ger också rådet befogenhet att besluta om stödåtgärder för att främja samarbete mellan medlemsstaterna och stödja deras arbete på sysselsättningsområdet (artikel 109r). Med stödåtgärder åsyftas främst informations- och erfarenhetsutbyte, särskilt genom pilotprojekt. Vad som avses är tämligen begränsade åtgärder och inte makroekonomiska finanspolitiska stimulansinsatser. Åtgärderna behandlas också i en *gemensam förklaring* (23) av vilken bl.a. framgår att de alltid skall grundas på en objektiv bedömning av om åtgärden behövs och om det uppstår ett mervärde på gemenskapsnivå. Varaktigheten skall inte överstiga fem år.

## 6.2 Sociala frågor

Alltsedan Maastrichtfördragets ikraftträdande har två parallella fördragsmässiga grunder funnits för gemenskapsarbetet på det sociala området. De har varit dels EG-fördragets sociala bestämmelser (artiklarna 117 – 122), dels artiklarna i avtalet om socialpolitik som fogades till det s.k. sociala protokollet som i sin tur är

fogat till EG-fördraget. Begreppet socialpolitik rymmer i detta sammanhang frågor som rör såväl arbetsrätt, arbetsliv, arbetsmiljö och jämställdhet som socialpolitiska frågor i gängse svensk bemärkelse.

I avtalet om socialpolitik gav samtliga medlemsstater utom Storbritannien uttryck för sin vilja att fortsätta att utveckla det gemensamma arbetet på området enligt de riktlinjer som lagts fast i EG:s sociala stadga från år 1989. Avtalet innebar utökad kompetens för gemenskapen och utvidgad tillämpning av majoritetsbeslut. Det innebar också en väsentlig förstärkning av parternas på arbetsmarknaden roll i utarbetandet och genomförandet av gemenskapsåtgärder på det sociala området.

Bestämmelserna i avtalet om socialpolitik har fått begränsad tillämpning. Endast två direktiv har hittills baserats på avtalets bestämmelser. Detta beror bl.a. på att kommissionens uttalade målsättning har varit att i första hand gå fram med förslag baserade på själva fördraget för att nå lösningar tillämpliga på samtliga medlemsstater.

Det faktum att inte alla medlemsstater har omfattats av gemensam lagstiftning på detta område – som i stor utsträckning är av betydelse för den inre marknadens funktionssätt – har också bidragit till svårigheter att nå fram till resultat i det arbete som grundas på avtalet om socialpolitik.

### 6.2.1 Det sociala avtalet integreras i EG-fördraget

Ett viktigt resultat av regeringskonferensen är att det sociala protokollet nu kan avskaffas och innehållet i avtalet om socialpolitik integreras med fördraget. Detta har Sverige verkat för. Möjligheterna till en utveckling av samarbetet på det sociala området kommer att förbättras väsentligt.

De nya bestämmelserna i avdelning VIII av EG-fördraget bygger på innehållet i avtalet om socialpolitik, till vilket fogats merparten av de element i de existerande artiklarna 117 – 122 som inte



innefattas i avtalet. I samband härmed görs också ändringar i och förstärkningar av det materiella innehållet, vilka kort redovisas i det följande.

### 6.2.2 Jämställdhet

Amsterdamfördraget innebär en väsentlig förstärkning av jämställdhetsfrågorna i EG-fördraget. Texten avspeglar i hög grad Sveriges förslag på detta område.

Jämställdhet mellan kvinnor och män förs in som ett grundläggande mål för gemenskapen. Det sker genom ett tillägg i artikel 2 i EG-fördraget. Jämställdhetsperspektivet skall enligt ett tillägg i artikel 3 i EG-fördraget beaktas och främjas i alla gemenskapens aktiviteter (s.k. mainstreaming).

I det socialpolitiska kapitlet förstärks och utvidgas artikel 119 om lika lön för kvinnor och män för lika arbete. Genom ett tillägg i artikelns första stycke har det klargjorts att principen om lika lön gäller inte bara lika arbete utan också likvärdigt arbete. Detta innebär att EG-domstolens praxis fördragsfästs, vilket utgör ett viktigt förtydligande av lönediskrimineringsförbudet.

En ny bestämmelse i artikel 119.3 innebär att rådet, med kvalificerad majoritet, skall besluta om åtgärder för att säkerställa principen om lika möjligheter och lika behandling i frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete. Härigenom skapas en specifik rättslig grund för åtgärder för att öka jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och när det gäller lön.

Slutligen förs i artikel 119.4 in en formulering som syftar till att klargöra att likabehandlingsprincipen inte utgör något hinder för medlemsstaterna att använda sig av positiv särbehandling av underrepresenterat kön i syfte att åstadkomma jämställdhet i praktiken på arbetsmarknaden. När sådana åtgärder vidtas skall de, enligt en *gemensam förklaring* (28), i första hand syfta till att främja kvinnors situation i arbetslivet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Amsterdamfördraget speglar den ökande politiska vikt som medlemsstaterna fäster vid frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män. Tidigare har endast principen om lika lön fördragsfäst. Nu anges att jämställdhet är ett mål för hela EU och att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra alla aktiviteter på gemenskapsnivå. Detta kommer att få betydelse för det praktiska arbetet med att lyfta fram frågor om kvinnors och mäns skilda villkor på olika områden, inte minst när det gäller deras situation på den europeiska arbetsmarknaden. Ett sådant arbete har redan inletts inom kommissionen. Genom den utökade kompetensen för rådet att med kvalificerad majoritet fatta beslut om frågor som rör jämställdhet på arbetsmarknaden och likalöneprincipen kan även det nationella arbetet i medlemsstaterna komma att stödjas och utvecklas i dessa frågor.

Samtidigt bör särskilt betonas den handlingsfrihet som det nya fördraget ger att på nationell nivå använda positiv särbehandling av underrepresenterat kön som ett medel för att nå jämställdhet i praktiken på arbetsmarknaden.

### 6.2.3 Programsamarbete m.m. för att bekämpa social utslagning

Eftersom en specifik rättslig grund för programsamarbete på det sociala området saknas i EG-fördraget har beslut om gemenskapsprogram gällande kamp mot social utslagning, liksom andra gemenskapsprogram på det sociala området, regelmässigt fått grundas på artikel 235. Artikel 235 i EG-fördraget ger rådet en möjlighet att, när uttrycklig befogenhet saknas i fördraget, genom enhälligt beslut och efter att ha hört Europaparlamentet vidta åtgärder som är nödvändiga för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål. Ett flertal program har under senare år dessutom blockerats till följd av oenighet i frågan huruvida rättslig grund överhuvudtaget funnits i fördraget.

Nu klargörs i tredje stycket av artikel 118.2 att gemenskapen har befogenhet när det gäller programsamarbete för att bekämpa social utslagning. Det anges således uttryckligen att rådet, med kvalificerad majoritet, kan besluta om åtgärder som syftar till att främja informations- och erfarenhetsutbyte m.m. för att bekämpa social utslagning.

#### 6.2.4 Grundläggande sociala rättigheter

Som ett resultat av de diskussioner som under konferensen förts om grundläggande sociala rättigheter införs, i fjärde stycket av ingressen till Maastrichtfördraget, en referens till såväl Europarådets sociala stadga, undertecknad i Turin den 18 oktober 1961, som Gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter från år 1989. En motsvarande referens förs in i EG-fördraget, i den inledande målsättningsartikeln (artikel 117) i det socialpolitiska kapitlet. Den nya fördragstexten innehåller däremot inte en särskild artikel om fackliga rättigheter, vilket Sverige hade föreslagit. Fackliga rättigheter omfattas emellertid av båda de angivna stadgorna.

#### 6.2.5 Beslutsprocedurer

Medbeslutandeproceduren enligt artikel 189b i EG-fördraget blir tillämplig för det stora flertalet beslut på området. I enlighet med vad som gäller enligt artikel 2.3 i det sociala avtalet kommer rådet dock att fatta beslut enhälligt efter att ha hört Europaparlamentet när det gäller minimiregler rörande social trygghet och socialt skydd för arbetstagare och de övriga områden som räknas upp i artikel 118.3.

#### 6.2.6 Storbritanniens deltagande i samarbetet

I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Amsterdam uppmärksammar stats- och regeringscheferna i de länder som är parter i avtalet om socialpolitik Storbritanniens integrering i det socialpolitiska samarbetet. Stats- och regeringscheferna uttalar sin beredskap att ta hänsyn till brittiska synpunkter i diskussionerna om rättsakter som har grundats på avtalet om socialpolitik och bekräftar att Storbritannien under sitt ordförandeskap våren 1998 även skall leda rådsarbetet i dessa frågor. Medlemsstaterna har också enats om en metod för att lösa frågan om Storbritanniens anslutning till den lagstiftning som antagits, eller kommer att antas, enligt avtalet om socialpolitik. Metoden innebär att nya direktiv kommer att antas med stöd av artikel 100 i EG-fördraget. Syftet med de nya direktiven blir att göra de antagna rättsakterna tillämpliga på Storbritannien och att göra nödvändiga tekniska justeringar.

### 6.3 Miljö

De första miljöreglerna inom EG tillkom redan i slutet på 1960-talet. År 1970 beslöts det första handlingsprogrammet för miljö-samarbetet, som var inledningen till utvecklingen av en gemensam miljöpolitik. Miljön har därefter blivit ett viktigt politikområde. För närvarande finns det fler än 200 rättsakter med miljöanknytning.

Trots att miljöarbetet således spelat en viktig roll inom gemenskapen under en lång tid, var det först genom den s.k. Enhetsakten år 1987 som särskilda miljöregler togs in i EG-fördraget. Detta innebär bl.a. att det före år 1987 saknades uttrycklig kompetens i fördraget för att fatta beslut på miljöområdet. Miljöreglerna antogs därför i flertalet fall med stöd av artikel 100 – som utgör grund för beslut om den gemensamma marknaden – och artikel 235. Besluten fattades därmed med enhällighet.

Genom Enhetsakten infördes ett särskilt miljöavsnitt i EG-fördraget (artikel 130r – 130t). I dessa bestämmelser fastslogs allmänna målsättningar för miljöpolitiken och angavs principer som

skulle tillämpas vid beslut på området (förebyggande åtgärder skall vidtas, föroreningar skall hejdas vid källan och förorenaren skall betala). Besluten fattades alltså med enhällighet enligt artikel 130s. Miljöreglerna skulle vara minimiregler och tillåta de medlemsstater som så ville att tillämpa strängare miljökrav.

I och med Enhetsakten finns det i huvudsak två rättsliga grunder för att fatta beslut som avser miljön. Artikel 130s som används för rättsakter som har miljöskyddet som huvudsyfte, t.ex. regler om luft- och vattenkvalitet samt avfall. Miljökrav på varor ses som ett led i genomförandet av den inre marknaden och rättsakter med varukrav har därför artikel 100a som rättslig grund. Exempel på sådana regler är de viktiga direktiven om farliga kemikalier och om miljökrav på bilar.

Direktiven enligt artikel 100a syftar i princip till harmonisering, dvs. de tillåter inte medlemsstaterna att tillämpa strängare krav. Enligt artikel 100a, som också infördes genom Enhetsakten, gäller vidare att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. För att alla medlemsstater skulle kunna acceptera att beslut skulle fattas med kvalificerad majoritet infördes samtidigt den s.k. miljögarantin (artikel 100a.4) som öppnar en möjlighet för enskilda medlemsstater att – under vissa förutsättningar – tillämpa strängare krav än de som följer av de gemensamma reglerna.

Maastrichtfördraget medförde en utveckling av miljöreglerna i EG-fördraget. Viktiga förändringar var att miljöbeslut enligt artikel 130s i normalfallet skall fattas med kvalificerad majoritet och att försiktighetsprincipen skall ligga till grund för den gemensamma miljöpolitiken. Vidare angavs i artikel 130r att miljökrav skall integreras i utformningen och genomförandet av den gemensamma politiken på andra områden.

Under regeringskonferensen koncentrerades diskussionen kring principen om hållbar utveckling, integrering av miljön i alla politikområden samt förhållandet mellan miljöregler och den inre marknaden. I huvudsak motsvarade detta de områden som togs upp i det svenska förslaget.

### 6.3.1 Hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling introducerades av Brundtlandkommissionen och fick ett internationellt genomslag genom FN:s konferens om miljö och utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro år 1992. Principen innebär att en utveckling för att tillgodose nuvarande generations behov inte får ske på framtida generationers bekostnad. Genom Maastrichtfördraget tillkom vissa skrivningar i artikel B i Maastrichtfördraget och artikel 2 i EG-fördraget som kan tolkas som en hänvisning till principen om hållbar utveckling. I artikel B anges att unionens mål skall vara att "främja väl avvägda och varaktiga ekonomiska och sociala framsteg...". I artikel 2 uttalas att målet för gemenskapen bl.a. skall vara att "...främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön...". Särskilt lydelsen i artikel 2 är en kompromiss som har kritiserats för sin oklarhet.

Genom det nya fördraget klarläggs, som Sverige också hade föreslagit, att hållbar utveckling är ett grundläggande mål för EU. I artikel B anges att unionen skall ha som mål bl.a. att "...uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling...". I artikel 2 har också begreppet hållbar utveckling förts in, samtidigt som det anges att gemenskapen skall främja "...en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet...". Principen om hållbar utveckling nämns också i det ändrade sjunde stycket i ingressen till Maastrichtfördraget.

Att hållbar utveckling införts som ett grundläggande mål innebär att det skall gälla för alla politikområden som kan beröras. Det blir en utmaning för EU att i framtiden fylla de allmänt formulerade målen i fördragen med ett konkret innehåll.

### 6.3.2 Integration av miljön i andra politikområden

En hållbar utveckling förutsätter att miljöaspekterna beaktas på alla områden inom unionen där det fattas beslut som kan ha miljökonsekvenser. En regel om integration av miljöhänsyn i andra politikområden finns redan i artikel 130r i EG-fördraget, men den har visat sig inte vara särskilt effektiv.

Det visade sig svårt att få gehör för förslag att ändra i artiklar för enskilda politikområden som t.ex. jordbruk. Ett argument som mötte förslag i denna riktning från bl.a. Sverige, var att en sådan lösning kunde ge intrycket att miljöaspekter skulle beaktas på dessa områden men inte på andra.

Lösningen blev att flytta bestämmelsen om integration i artikel 130r till en ny artikel 3c i den inledande delen av fördraget. Därmed får miljön en viss särställning jämfört med andra allmänna intressen av övergripande karaktär som skall beaktas vid utformningen av EG:s politik. Detta kan ses som ett uttryck för miljöpolitikens särskilda betydelse för genomförandet av den övergripande principen om hållbar utveckling. Artikel 3c innehåller därför en hänvisning till denna princip.

I en *gemensam förklaring* (12) noterar konferensen att kommissionen åtar sig att genomföra studier av miljökonsekvenserna av nya förslag som kan ha betydande miljöpåverkan. Kommissionen har efter förhandlingarnas slutförande ånyo uttalat att alla förslag som kan ha beaktansvärd inverkan på miljön i framtiden skall åtföljas av en analys av miljökonsekvenserna och att alla berörda direktorat inom kommissionen skall utarbeta en policy för miljö och hållbar utveckling. Det är viktigt att kommissionen går vidare med detta arbete.

### 6.3.3 Förhållandet mellan miljöregler och den inre marknaden

Bestämmelserna i artikel 100a om åtgärder för att genomföra den inre marknaden är av stor betydelse från miljösynpunkt. Förutom i den s.k. miljögarantin i artikel 100a.4 nämns miljön i artikel 100a.3,

där det anges att kommissionens förslag till åtgärder skall utgå från en hög skyddsnivå.

I enlighet med bl.a. Sveriges förslag klargörs nu i artikel 100a.3 att det inte bara är kommissionen utan också rådet och Europaparlamentet som skall sträva mot en hög miljöskyddsnivå när regler beslutas för den inre marknaden.

Den mest kontroversiella frågan i förhandlingarna på miljöområdet gällde tillämpningsområdet för miljögarantin i artikel 100a.4.

Frågan om en ändring av miljögarantin stod öppen ända in i förhandlingarnas slutskede. Slutligen kunde man dock enas om en lösning som i allt väsentligt överensstämmer med det svenska förslaget. Lösningen innebär att miljögarantin utökas från en punkt i artikel 100a till att omfatta sex punkter (4–9). Dessa innehåller följande nyheter:

- Miljögarantin skall kunna tillämpas även på kommissionsbeslut.
- Det klargörs att en medlemsstat inte behöver ha röstat mot en rättsakt för att åberopa miljögarantin.
- Det klargörs att en medlemsstat får införa nationella strängare regler även på områden där det redan finns harmoniserade rättsakter. Detta förutsätter att det finns ett vetenskapligt stöd för åtgärden med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd och att det rör sig om ett problem som är specifikt för medlemsstaten.
- Det införs en tidsfrist för kommissionen att fatta beslut enligt miljögarantin. Tidsfristen är sex månader i normalfallet. Om kommissionen inte fattar beslut inom tidsfristen, anses den nationella åtgärden ha godkänts.
- Om en medlemsstat konstaterar ett folkhälsoproblem på ett område där det finns harmoniserade EG-regler, skall detta anmälas till kommissionen som skall undersöka om åtgärder skall föreslås för rådet.

Den gällande lydelsen av miljögarantin har varit svårtolkad på några punkter, bl.a. när det gäller rätten att införa nationella regler på områden där det finns harmoniserade regler och rätten att



tillämpa miljögarantin även för länder som inte röstat emot den aktuella rättsakten. Dessa oklarheter undanröjs genom den nya lydelsen. En viktig nyhet är också att miljögarantin kan tillämpas på rättsakter som beslutas av kommissionen efter delegation från rådet och parlamentet, vilket bl.a. är vanligt när det gäller regler om miljö- och hälsoaspekter av kemikalier. Att kommissionen får en tidsfrist för avgörande är också av praktisk betydelse, eftersom det hittills ofta tagit mycket lång tid för kommissionen att komma fram till beslut i de ärenden som förekommit.

### 6.3.4 Beslutsprocedur

Av stor betydelse är att medbeslutandeproceduren (artikel 189b) blir tillämplig vid beslut enligt artikel 130s, i likhet med vad som gäller för artikel 100a. Europaparlamentet får därmed ett avgörande inflytande i praktiskt taget alla frågor som rör miljön. Fortfarande gäller dock enligt artikel 130s.2 att vissa miljöbeslut, bl.a. sådana som rör skatter, skall fattas med enhällighet i rådet efter det att parlamentet har hörts.

## 6.4 Folkhälsa

Den gällande lydelsen av artikel 129 i EG-fördraget ger gemenskapen begränsade befogenheter inom ramen för målet att bidra till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor. Gemenskapens åtgärder får inte omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.

Genom Amsterdamfördraget förstärks samarbetet på folkhälsoområdet. Säkerställandet av en hög skyddsnivå för människors hälsa skall beaktas i utformandet och genomförandet av gemenskapens samlade politik. Bland gemenskapens uppgifter lyfts särskilt fram att komplettera medlemsstaternas insatser på narkotikaområdet, inklusive upplysning och förebyggande verksamhet.

Artikel 129 byggs också ut med helt nya befogenheter på två områden. För det första skall rådet kunna besluta om minimiåtgärder för att nå en hög säkerhet vad avser organ och vävnader av människa samt blod. För det andra skall rådet enligt artikel 129, med undantag från artikel 43, kunna besluta om åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdena som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

Införandet av den sistnämnda bestämmelsen har sin bakgrund i erfarenheterna från krisen rörande BSE (den s.k. galna-kosjukan). Genom att beslut kommer att kunna fattas med stöd av artikel 129 i stället för artikel 43 får Europaparlamentet ett avgörande inflytande genom att medbeslutandeproceduren (artikel 189b) blir tillämplig.

## 6.5 Konsumentpolitik

Att förstärka grunden för konsumentpolitiken i EG-fördraget var en viktig fråga inom ramen för att ambitionen att föra unionen närmare medborgarna.

I konsumentskyddsartikeln 129a i EG-fördraget framstår åtgärder inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden (enligt artikel 100a) som gemenskapens huvudsakliga medel att bidra till en hög nivå på konsumentskyddet. Vid sidan härav kan gemenskapen göra vissa "särskilda insatser" med stöd av konsumentskyddsartikeln. Konsumentområdet kan därför uppfattas som ett underordnat politikområde.

Genom Amsterdamfördraget tydliggörs att konsumentpolitiken är ett självständigt politikområde. Detta kan få till följd att åtgärderna på konsumentområdet i större omfattning kommer att vidtas primärt för att stärka konsumenternas intressen och inte inom ramen för de regler som behövs för att den inre marknaden skall fungera.

Målformuleringen i första punkten i artikel 129a har formulerats klarare och har kompletterats med en skrivning som innebär att gemenskapen skall bidra till att främja konsumenternas rätt till

utbildning samt till att organisera sig. Att konsumenternas rätt till utbildning framhålls i fördraget kan innebära att medlemsstaternas resurser kommer att samordnas på detta område och därmed få en större effekt. Skrivningen om konsumenternas rätt att organisera sig kan leda till att konsumentorganisationernas ställning allmänt stärks.

Gemenskapens befogenheter har formulerats tydligare (tredje punkten b). Rådet skall vidta åtgärder med huvudsyftet att uppnå målen att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå. Åtgärderna kan i likhet med vad som gäller för särskilda insatser i dag vara inriktade på att stödja eller komplettera medlemsstaternas politik. De kan emellertid också avse att övervaka medlemsstaternas politik.

En viktig nyhet i andra punkten av artikel 129a är att konsumentskyddskraven skall beaktas vid utformning och genomförande av gemenskapens övriga politik och verksamhet.

Förändringar av betydelse för konsumentintresset har också vidtagits genom den förstärkning av artikel 100a.3 som redovisats i avsnitt 6.3 samt den nyss behandlade förändringen av artikel 129 som ger parlamentet medbeslutande avseende åtgärder inom veterinär- och växtskyddsområdena som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

Sammantaget innebär de ändringar som har beslutats att en bättre plattform har skapats, vilket främjar kontinuitet i det konsumentpolitiska arbetet.

## 6.6 Övrig gemenskapspolitik

### 6.6.1 Unionsmedborgarskapet

Unionsmedborgarskapet behandlas i artiklarna 8–8e i EG-fördraget.

Genom ett tillägg till artikel 8.1 klargörs att unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Härigenom utesluts risken för att unionsmedborgarskapet uppfattas som en försvagning av det nationella medborgarskapet och den nationella identiteten. I sak innebär tillägget inte något nytt.

I ett nytt tredje stycke i artikel 8d har tagits in en regel som innebär att unionsmedborgare skall kunna skriva till gemenskapen på vilket som helst av unionens officiella språk och att de också skall få svar på samma språk.

Slutligen manifesteras i ett nytt nionde stycke i ingressen till EG-fördraget medlemsstaternas beslutsamhet att främja utvecklingen av högsta möjliga kunskapsnivå för unionens medborgare genom en bred tillgång till utbildning.

### 6.6.2 Kultur och idrott

Genom en ändring i artikel 128.4 i EG-fördraget understryks värdet av gemenskapens kulturella mångfald. Gemenskapen skall som hittills beakta de kulturella aspekterna när den agerar enligt andra bestämmelser i fördraget. Nu tilläggs att gemenskapen skall göra detta särskilt för att främja sin kulturella mångfald.

Förändringen torde inte ha någon större praktisk betydelse. Grundtanken avspeglas emellertid i den nya bestämmelsen i artikel 8d om rätt att kommunicera med unionens institutioner på sitt eget språk.

Idrottens sociala betydelse lyfts fram i en *gemensam förklaring* (29) som också uppmanar rådet att beakta synpunkter från idrottssammanslutningar när det gäller viktiga frågor som rör idrott.

### 6.6.3 Bedrägeribekämpning

Vid den senaste fördragsöversynen som mynnade ut i Maastrichtfördraget infördes för första gången en särskild bestämmelse i EG-fördraget, artikel 209a, som klargjorde

medlemsstaternas ansvar att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. Artikeln ger inte någon uttrycklig befogenhet för gemenskapen. Åtgärder inom detta område har därför beslutats med tillämpning av artikel 235, som innebär krav på enhällighet.

Kampen mot bedrägerier och andra oegentligheter med EG:s medel har fortsatt stått mycket högt på EU:s dagordning. Det har lett till att Amsterdamfördraget innehåller flera viktiga tillägg till artikel 209a.

Tilläggen innebär att EU:s institutioner och medlemsstater är skyldiga att se till att gemenskapsmedlen ges ett effektivt skydd i hela unionen. Det innebär t.ex. att oegentligheter med bidrag från EU:s budget inte får beivras mindre strängt än oegentligheter som berör inkomsterna i EU:s budget (t.ex. tullinkomster). En medlemsstat kan heller inte längre försvara att den inte vidtar åtgärder mot bedrägerier mot gemenskapsbudgeten enbart med hänvisning till att nationella regler som avser bedrägerier mot nationella medel inte kräver det.

Gemenskapen får uttrycklig befogenhet att vidta åtgärder som rör förebyggande och bekämpning av bedrägerier. Åtgärdena skall beslutas enligt medbeslutandeproceduren i artikel 189b. De åtgärder som beslutas får inte gälla tillämpning av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen. Sådana åtgärder skall beslutas inom ramen för polis- och straffrättsligt samarbete enligt avdelning VI i Maastrichtfördraget.

#### 6.6.4 Tullsamarbete

Tullsamarbete – utbyte av information mellan tullmyndigheter och i vissa fall utförande av utredningar m.m. – sker i dag inom ramen för samarbetet såväl i den första pelaren som i den tredje. I första pelaren behandlas frågor om kommersiella tull- och skattebedrägerier, medan frågor om illegal import av t.ex. narkotika eller vapen hanteras i tredje pelaren.

Genom Amsterdamfördraget införs en ny avdelning (VIIa) i EG-fördraget. Den nya avdelningen omfattar endast en artikel (artikel 116) som ger rådet uttrycklig befogenhet att – inom ramen för EG-fördragets tillämpningsområde – fatta beslut om åtgärder för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan dem och kommissionen. Åtgärderna får inte gälla tillämpning av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen. Sådana åtgärder beslutas med tillämpning av bestämmelserna i avdelning VI i Maastrichtfördraget.

Den nya avdelningen ger alltså en specifik rättslig grund att besluta om åtgärder om tullsamarbetet inom första pelaren. Därmed behöver artikel 235 inte längre tillämpas när beslut om sådana åtgärder skall fattas. I stället gäller medbeslutandeproceduren enligt artikel 189b.

Den nya bestämmelsen innebär inte att gemenskapen får några nya befogenheter inom tullområdet och berör således inte den rådande gränsdragningen mellan första och tredje pelaren.

### 6.6.5 Regionerna i de yttersta randområdena

EG-fördragets artikel 227 anger vilka delar av fördraget som skall tillämpas på de franska utomeuropeiska departementen samt ger en rättslig grund för rådet att fatta enhälliga beslut om de villkor på vilka fördraget i övriga delar skall tillämpas.

Bestämmelsen ändras nu och till de yttersta randområden som omfattas av artikeln förs också Azorerna, Madeira och Kanarieöarna.

Fördraget förklaras i princip tillämpligt på dessa områden. Rådet skall emellertid med kvalificerad majoritet besluta om villkoren för tillämpningen med beaktande av de särskilda förhållanden som gäller enligt vad som närmare utvecklas i artikeln.

En viktig begränsning när det gäller tillämpningen av artikel 227 i dess nya lydelse är att gemenskapsrättens integritet och sammanhang inte får undergrävas.

### 6.6.6 Öar

I artikel 130a i EG-fördraget finns grunden för gemenskapens regional- och strukturpolitik. Av artikeln framgår att EU:s politik på området skall sträva mot att minska skillnaderna i utvecklingsnivå mellan olika regioner och att minska eftersläpningen i de minst gynnade regionerna inklusive landsbygdsområdena.

Genom Amsterdamfördraget görs ett tillägg i artikel 130a genom vilket "öarna" särskilt nämns vid sidan av "regionerna".

I en *gemensam förklaring* (30) framhålls att öar har speciella problem som negativt påverkar möjligheterna till ekonomisk och social utveckling, vilket i sin tur kräver särskilda åtgärder för att integrera öregioner i den inre marknaden.

### 6.6.7 Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Det är ett viktigt intresse att alla medborgare i unionen har tillgång till tjänster eller nyttigheter av allmänt ekonomiskt intresse, såsom el, vatten, postbefordran, information m.m. Genom en ny artikel 7d i EG-fördraget markeras den betydelse sådana tjänster har för unionens gemensamma värderingar, liksom för den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Gemenskapen och medlemsstaterna skall sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt att uppfylla gemenskapens intressen.

I artikeln klargörs inledningsvis att den inte påverkar fördragets regler om statsstöd och konkurrens i artiklarna 77, 90 och 92.

### 6.6.8 Radio och television i allmänhetens tjänst

Radio- och TV-företag med uppgift att verka i allmänhetens tjänst finns i de flesta medlemsstater. Dessa företag har ett grundläggande ansvar för information, nyhetsförmedling, kulturförmedling och offentlig debatt. Verksamheten är emellertid inte begränsad till

dessa områden, utan företagen sänder program av många olika slag, även sådana som utgör huvudinnehållet i kommersiell radio och TV.

Kommersiella TV-företag har klagat till kommissionen eftersom de anser att konkurrensen snedvrids genom att allmännyttiga TV-företag i många länder erhåller finansiering både från det allmänna och genom reklamintäkter.

De regler i EG-fördraget som i första hand åberopas i sammanhanget är artikel 92 om statligt stöd. Kommissionen prövade i oktober 1996 ett ärende om statligt stöd till ett portugisiskt TV-företag. Med hänvisning till att stödet avsåg uppgifter som inte åvilar privata TV-företag fann kommissionen att stödet var förenligt med artikel 92.

En viss osäkerhet om rättsläget råder bl.a. när det gäller frågan om finansiering med mottagaravgifter skall anses som statligt stöd och hur en finansiering som inte avser endast vissa begränsade uppgifter skall betraktas.

För att minska denna osäkerhet enades regeringskonferensen om ett *protokoll* (C.9) som i huvudsak innebär att varje medlemsstat har rätt att bestämma omfattningen av den allmännyttiga sändningsverksamheten. Finansieringen får dock inte påverka handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som kan strida mot det gemensamma intresset, varvid kraven på att utföra uppdraget att verka i allmänhetens tjänst skall beaktas.

Protokollet ger stöd för det svenska systemet med TV-avgifter för att finansiera bl.a. Sveriges Television.

### 6.6.9 Djurskydd

Djurskyddet uppmärksammades i en gemensam förklaring (24) i samband med Maastrichtfördraget, men är i dag inte fördragsreglerat. En fördragsreglering tillskapas nu genom ett *protokoll* (C.10) till EG-fördraget som föreskriver att såväl gemenskapen som medlemsstaterna vid utformningen av gemenskapens politik om jordbruk, transport, inre marknad och



forskning i full utsträckning skall ta hänsyn till djurens välbefinnande. Samtidigt skall medlemsstaternas regler i fråga om särskilt religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv respekteras.

Protokollet innebär att djur inte längre kan betraktas enbart som "jordbruksvaror".

### 6.6.10 Transeuropeiska nät

Enligt artikel 129b i EG-fördraget skall gemenskapen bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna.

Av första stycket av artikel 129c.1 framgår att gemenskapen för att bidra till målen enligt artikel 129b (tredje strecksatsen) bl.a. kan stödja projekt av gemensamt intresse "som finansieras av medlemsstaterna". Lydelsen ändras genom Amsterdamfördraget till "som stöds av medlemsstaterna" i syfte att klargöra att även projekt där privat finansiering förekommer kan få stöd från gemenskapen.

### 6.6.11 Statistik

Till skillnad från vad som gäller för den statistik som insamlas för Europeiska centralbankssystemet finns inte något uttryckligt stöd i EG-fördraget för den statistik som kommissionen tar fram. Vanligtvis tas uppgifterna dock in med stöd av de generella skrivningarna i artikel 213 (bl.a. kommissionens rätt att inhämta information för att fullgöra sina uppgifter). För att undanröja problem som uppstått på grund av denna otydlighet och för att göra statistikens roll tydligare i förhållande till politiska och administrativa krav har en ny artikel 213a beslutats.

Artikel 213a lägger fast rådets rätt att besluta om åtgärder för att framställa sådan statistik som behövs för gemenskapens verksamhet. I artikeln anges även de krav som gemenskapsstatistiken skall uppfylla.

## 6.7 Subsidiaritet

Genom Maastrichtfördraget infördes en allmän bestämmelse om subsidiaritet i EG-fördraget. I artikel 3b andra stycket i EG-fördraget föreskrivs följande:

"På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå."

Subsidiaritetsprincipen innebär alltså inte att gemenskapen tilldelas eller fråntas beslutsbefogenheter utöver vad som redan följer av fördragen. Principen reglerar i stället på vilket sätt gemenskapen skall utöva de beslutsbefogenheter som gemenskapen redan har enligt fördragen. Subsidiaritetsprincipen inverkar alltså inte på den gällande kompetensfördelningen annat än indirekt.

En grundläggande princip vid sidan av subsidiaritetsprincipen är den närbesläktade proportionalitetsprincipen som genom Maastrichtfördraget har fördragsfästs i tredje stycket av artikel 3b i EG-fördraget. Principen innebär att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget.

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh år 1992 diskuterades den närmare tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Ordförandeskapets slutsatser från mötet innehåller riktlinjer för tillämpningen av principen.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen ingick år 1993 ett avtal om förfaranden för att genomföra subsidiaritetsprincipen.

Under regeringskonferensen förordade några länder en utförligare reglering av subsidiaritetsprincipen i EG-fördraget. Avsikten var bl.a. att öka möjligheten till rättslig kontroll av hur principen tillämpas.

Amsterdamfördraget innebär att ett *protokoll (C.7)* om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fogas till EG-fördraget. Protokollet bygger på slutsatserna från

Europeiska rådets möte i Edinburgh och det ovan nämnda avtalet mellan institutionerna.

Av särskild betydelse är att det anges att gemenskapens åtgärder skall begränsas till frågor som har gränsöverskridande aspekter eller som inte i tillräcklig utsträckning kan hanteras på nationell nivå. Gemenskapen skall endast lagstifta i den mån det är nödvändigt och de åtgärder som gemenskapen vidtar skall lämna så mycket utrymme som möjligt för beslut på nationell nivå. Gemenskapens institutioner skall noga pröva om och motivera varför åtgärder skall vidtas på gemenskapsnivå.

Protokollet förändrar inte innebörden av artikel 3b och innebär inte heller någon förändring i sak jämfört med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Edinburgh eller avtalet mellan institutionerna. Att principerna för tillämpning nu kommer till uttryck i fördraget innebär emellertid att de blir rättsligt bindande för institutionerna och att de skall ligga till grund för EG-domstolens bedömning i de fall tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna blir föremål för EG-domstolens prövning.

## 6.8 Öppenhet och insyn

Inom EU har länge diskuterats hur man bättre skall kunna tillgodose medborgarnas krav på större öppenhet och insyn i EU:s arbete, inte minst i den gemensamma berednings- och beslutsprocessen. På senare år har en utveckling inletts i riktning mot större öppenhet. Ett viktigt steg togs i december 1993, då rådet och kommissionen antog en uppförandekodex om handlingsoffentlighet. Med denna som utgångspunkt har rådet och kommissionen var för sig därefter antagit bestämmelser på arbetsordningsnivå om allmänhetens tillgång till rådets respektive kommissionens handlingar (rådets beslut 93/731/EG och kommissionens beslut 94/90/EKSG, EG, Euratom). De grundläggande fördragen har emellertid hittills saknat bestämmelser om öppenhet och insyn.

Alltsedan inträdet i EU har Sverige verkat för ökad öppenhet i EU:s institutioner. I regeringskonferensen har Sverige mycket aktivt drivit frågan om en fördragsreglering av rätten att ta del av handlingar i EU:s institutioner.

Förhandlingsresultatet, som är mycket tillfredsställande ur svensk synvinkel, innebär att i fördragen har införts dels en allmän öppenhetsprincip, dels bestämmelser om handlingsoffentlighet och informationsskyldighet. Det bör understrykas att de nya reglerna endast gäller den verksamhet som de aktuella institutionerna bedriver. Någon harmonisering av medlemsstaternas offentlighetslagstiftning är det alltså inte fråga om.

### 6.8.1 Handlingsoffentlighet m.m.

Enligt gällande lydelse av andra stycket i artikel A i Maastrichtfördraget markerar fördraget en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så nära medborgarna som möjligt. Här har nu gjorts ett tillägg som innebär att besluten också skall fattas så öppet som möjligt.

Enligt den nya artikeln 191a i EG-fördraget skall alla unionsmedborgare samt fysiska och juridiska personer som är bosatta i eller som har sitt säte i en medlemsstat ha rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Med handlingar avses både handlingar som har upprättats av institutionerna och handlingar som har kommit in dit. Allmänna principer för och begränsningar i denna rätt skall fastställas av rådet i en rättsakt, som skall gälla alla tre institutionerna. Rättsakten skall vara klar senast två år efter det att det nya fördraget har trätt i kraft och skall beslutas enligt förfarandet i artikel 189b i EG-fördraget. Europaparlamentet får alltså medbeslutanderätt. Varje institution skall i sin arbetsordning införa mer detaljerade bestämmelser. Genom att artikel 191a nämns både i artikel J 18 och artikel K 13 i Maastrichtfördraget blir reglerna

tillämpliga även på sådana handlingar som rör andra och tredje pelaren.

I en *gemensam förklaring* (35) uttalar konferensen att en medlemsstat skall ha rätt att begära att kommissionen eller rådet inte vidarebefordrar en handling med ursprung från den staten till tredje man, om inte medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.

I artikel 151.3 i EG-fördraget, som hittills innehållit endast en föreskrift om att rådet skall anta sin arbetsordning, har nu gjorts vissa tillägg. Rådet skall i sin arbetsordning definiera de fall då rådet skall anses handla i egenskap av lagstiftare i syfte att medge större tillgång till handlingar i dessa fall samtidigt som effektiviteten i beslutsprocessen bevaras. Rådet skall alltid offentliggöra omröstningsresultaten, röstförklaringarna och uttalandena till protokollet, när rådet handlar i egenskap av lagstiftare. Det sistnämnda innebär ett fördragsfästande av den praxis i riktning mot ökad öppenhet som rådet redan tillämpar.

### 6.8.2 Betydelsen av de nya reglerna om handlingsoffentlighet

Institutionerna har för närvarande ingen fördragsenlig skyldighet att fastställa regler om handlingsoffentlighet, men två av dem (rådet och kommissionen) har, såsom nämnts, frivilligt antagit sådana regler som ett komplement till sina arbetsordningar. Dessa regler kan ändras eller upphävas av institutionerna själva.

Genom att principen om handlingsoffentlighet införs i fördragen skapas en stabil och förutsebar ordning, enligt vilken huvudregeln är att medborgarna har rätt att ta del av de tre centrala institutionernas handlingar. Genom att det i fördragen anges att besluten skall fattas så öppet som möjligt (artikel A i Maastrichtfördraget) och att medborgarna har en rätt att ta del av handlingar (artikel 191a i EG-fördraget) fastställs en standard som rådet, kommissionen och Europaparlamentet inte får underskrida när de tillsammans utarbetar den övergripande rättsakten. Det görs

härmed klart att offentlighet skall vara huvudregeln och att sekretess bara skall gälla i undantagsfall. Detta skall vara styrande när rättsakten utformas. En alltför kompromissbetonad och urvattnad förordning riskerar att underkännas av EG-domstolen.

### **Offentliga register**

Enligt det svenska förslaget skulle det i fördraget slås fast att rättsakten enligt artikel 191a skall föreskriva att institutionerna har en skyldighet att registrera sina handlingar i offentliga register. Detta blev inte en del av förhandlingsresultatet. Det bör emellertid framhållas att denna fråga inte står och faller med en fördragsreglering. Det finns i fördragstexten inte något som hindrar införandet av offentliga register. Sverige kommer att göra offentliga register till en huvudfråga när rättsakten enligt artikel 191a skall utarbetas.

## **6.9 Gemenskapslagstiftningens kvalitet**

Olika aktiviteter har på senare år initierats på gemenskapsnivå för att förbättra gemenskapslagstiftningens kvalitet. Detta har bl.a. lett till att rådet den 8 juni 1993 antog en resolution om gemenskapslagstiftningens språkliga kvalitet (EGT nr C 166, 17.6.1993, s. 1).

Frågan om gemenskapslagstiftningens kvalitet uppmärksammades i samband med diskussionerna om att skapa en öppnare union. Konferensen enades om en *förklaring* (39). I förklaringen konstateras att gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet är av avgörande betydelse för att de behöriga nationella myndigheterna skall kunna tillämpa reglerna korrekt samt för att medborgarna och de ekonomiska aktörerna skall kunna förstå dessa bättre. Konferensen anser att riktlinjer för lagstiftningens redaktionella kvalitet bör fastställas av de tre institutioner som deltar i arbetet med antagande av gemenskapslagstiftning. Den betonar också att gemenskapslagstiftningen bör göras mer

lättillgänglig och välkomnar i detta hänseende antagandet och det första genomförandet av en påskyndad arbetsmetod för officiell kodifiering av texter till rättsakter.

Konferensen förklarar därför att Europaparlamentet, rådet och kommissionen i samförstånd bör fastställa riktlinjer i syfte att förbättra gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet. Institutionerna skall även göra sitt yttersta för att påskynda kodifieringen av lagtext, varmed förstås i huvudsak att skapa nya rättsakter genom sammanslagning av grunddirektiv och ändringsdirektiv.





## 7 En effektiv och sammanhängande yttre politik

### 7.1 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) i sin nuvarande utformning tillkom genom Maastrichtfördraget. Samarbetet i GUSP regleras i artikel J i Maastrichtfördragets avdelning V. Beslutsfattandet sker i princip med enhällighet och det saknas gemensamma övervakningsmekanismer av den karaktär som återfinns i förstapelarsamarbetet.

Kommissionen deltar fullt ut i samarbetet inom GUSP och har vid sidan av medlemsstaterna rätt att lägga förslag. Kommissionen har en viktig roll särskilt vid genomförandet av beslut. Europaparlamentets roll i GUSP är begränsad till att ordförandelandet skall samråda med parlamentet om de viktigare frågorna i GUSP. Parlamentet har också rätt att ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet. EG-domstolen har inte någon behörighet på detta område.

Av det föregående framgår att samarbetet i GUSP är mellanstatligt. Medlemsstaterna behåller alltså sin suveränitet inom den utrikes- och säkerhetspolitiska sfären.

Samarbetet i GUSP tillkom i insikt om dels att de enskilda medlemsstaterna har sammanfallande intressen inom utrikespolitiken, dels att samarbete förbättrar förutsättningarna att tillvarata dessa intressen. I Maastrichtfördraget slår medlemsstaterna fast att FN-stadgan, Helsingforsavtalets slutakt (1975) och Parisstadgan (1990)

skall vara vägledande för EU:s agerande inom GUSP. Helsingfordokumentet och Parisstadgan innehåller vägledande principer för staternas uppträdande både när det gäller inrikesfrågor och när det gäller utrikesfrågor.

Stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet ger allmänna riktlinjer för samarbetet inom GUSP, och rådet i dess sammansättning av medlemsstaternas utrikesministrar (det s.k. allmänna rådet) fattar de verkställande besluten på grundval av Europeiska rådets riktlinjer. Det löpande arbetet i GUSP sker i ett antal arbetsgrupper, indelade efter geografiska områden och ämnesområden.

En viktig roll har den s.k. politiska kommittén, som består av de politiska direktörerna i medlemsstaternas utrikesförvaltningar. Kommittén skall bl.a. övervaka den internationella situationen på de områden som omfattas av GUSP och bidra till att utforma den gemensamma politiken genom att avge yttranden till rådet. Rekommendationer från arbetsgrupperna och den politiska kommittén utgör en viktig del av rådets beslutsunderlag.

De viktigaste instrumenten för den gemensamma politiken utgörs av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter. Beslut om gemensamma åtgärder fattas när medlemsstaterna förutsätts agera gemensamt i någon form, t.ex. i fråga om valövervakning. De beslut som fattas är bindande för medlemsstaterna.

### 7.1.1 Förhandlingsresultatet

Regeringskonferensens målsättning när det gällde GUSP var dels att utvärdera i vilken utsträckning och i vilka former samarbetet kunde fördjupas ytterligare, dels att effektivisera samarbetet.

Amsterdamfördraget innebär positiva steg i båda dessa avseenden.

I regeringskonferensen lade Sverige och Finland som tidigare nämnts fram ett förslag, vars syfte var att förbättra EU:s förmåga till krishantering. De s.k. Petersbergsuppgifterna – humanitära, fredsfrämjande och fredsbevarande insatser – föreslogs bli medlemskapsuppgifter inom EU. I förslaget ingick också att alla EU-medlemsstater, också de som är observatörer i VEU, skulle få rätt att

delta fullt ut i sådana insatser och – då de själva bidrar till en insats – på lika villkor som VEU-medlemmarna. EU:s rätt att ge VEU i uppdrag att genomföra en Petersbergsinsats föreslogs komma till tydligare uttryck i fördraget.

Regeringskonferensen enades om en lösning som i allt väsentligt överensstämmer med det svensk-finländska förslaget. Att Petersbergsuppgifterna skrivs in i fördraget utgör en viktig fördjupning av samarbetet.

En viktig diskussionspunkt under regeringskonferensen gällde frågan om ett gemensamt försvar inom EU. En grupp medlemsstater önskade se en inriktning mot detta mål och en successiv sammanslagning av EU med den militära samarbetsorganisationen VEU. En annan grupp medlemsstater, till vilken bl.a. Sverige hörde, motsatte sig en sådan förändring av samarbetets inriktning. Resultatet stannade vid mindre justeringar i de nuvarande formuleringarna. Inga åtaganden görs om ett gemensamt försvar eller om integration av VEU i EU.

Regeringskonferensen kunde enas om viktiga reformer av reglerna för beslutsfattandet i GUSP i syfte att öka handlingsförmågan och effektiviteten inom samarbetet. Enhällighet förblir huvudregel för beslutsfattandet. Under denna huvudregel faller det nya instrumentet gemensamma strategier. Europeiska rådet skall besluta om gemensamma strategier som skall genomföras av unionen på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Rådets beslut om genomförande av de gemensamma strategierna skall däremot fattas med kvalificerad majoritet, dock med bibehållen vetorätt. Även genomförandebeslut som grundar sig på gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter skall fattas på detta sätt. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet gäller alltså endast för beslut som fattas för att genomföra ett grundläggande, enhälligt beslut. Av största betydelse är också att den grundläggande vetorätten består. Varje medlemsstat kan med hänvisning till viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet. Ett beslut skall i så fall inte tas. Vid enhälliga beslut kompletteras vetorätten av en möjlighet till s.k. konstruktivt avstående. Konstruktivt avstående möjliggör för en medlemsstat att inte bli skyldig att tillämpa

ett beslut samtidigt som de medlemsstater som önskar fatta beslut inte hindras att göra det.

Regeringskonferensen enades vidare om att EU:s gemensamma analys- och planeringsfunktion skall stärkas genom inrättandet av en särskild enhet som både skall arbeta med långsiktig planering och kunna agera med kort varsel. Enheten skall lyda under rådets generalsekreterare.

Rådets generalsekreterare får enligt det nya fördraget också funktionen som s.k. hög representant för GUSP. Inrättandet av denna funktion syftar till att avlasta ordförandelandet, öka kontinuiteten i GUSP och i viss mån ge unionen ett "ansikte utåt" på detta område.

Förändringarna beträffande GUSP är så omfattande att avdelning V av Maastrichtfördraget får en helt ny lydelse genom Amsterdamfördraget. I det följande kommenteras de materiella ändringarna.

### 7.1.2 Unionens mål

Förhandlingsresultatet när det gäller GUSP för med sig vissa ändringar i Maastrichtfördragets allmänna bestämmelser.

Målformuleringarna i *artikel B* och även i *fördragets ingress* har ändrats med anledning av de justerade formuleringarna kring samarbetets försvarsdimension (se avsnitt 7.1.5).

I *artikel C* i Maastrichtfördraget anges att unionen skall säkerställa att den handlar samstämigt i sina relationer med omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik. Rådet och kommissionen skall ansvara för sådan samstämmighet. I denna artikel klargörs nu att rådet och kommissionen skall samarbeta i detta syfte.

### 7.1.3 Mål och medel i GUSP (artiklarna J 1–J 2)

Målformuleringen i *artikel J 1* motsvarar i allt väsentligt artikelns nuvarande lydelse. Tillägg görs som lyfter fram skydd för unionens "integritet" i enlighet med FN-stadgan och principerna rörande "yttre

gränser" i FN-stadgan, Helsingforsdokumentet och Parisstadgan. Dessa tillägg innebär inte någon förändring i sak. De hänvisar till erkända och av samtliga EU-medlemsstater ingångna internationella överenskommelser.

Ett annat tillägg klargör att medlemsstaterna skall arbeta för att stärka sin ömsesidiga politiska solidaritet. Härigenom understryks vikten av att medlemsstaterna verkar för att stärka ett gemensamt perspektiv inom GUSP.

I *artikel J 2* anges unionens medel för att förverkliga målen. De angivna medlen omfattar dels de beslutsformer som närmare definieras i artiklarna J 3–J 5, dels förstärkningen av det systematiska samarbetet mellan medlemsstaterna inom GUSP.

#### 7.1.4 Beslutsformer m.m. (artiklarna J 3–J 6)

*Artikel J 3* anger Europeiska rådets och rådets respektive uppgifter inom GUSP.

Europeiska rådet skall som hittills bestämma principerna och de allmänna riktlinjerna för politiken.

Vid sidan av att bestämma de allmänna riktlinjerna ges Europeiska rådet nu uppgiften att besluta gemensamma strategier i frågor där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Besluten kan fattas på eget initiativ eller på rekommendation av rådet.

De gemensamma strategierna avses bli mer omfattande och detaljerade än de allmänna riktlinjerna och kommer sannolikt att bidra till att tydliggöra unionens övergripande inriktning och prioriteringar på det utrikes- och säkerhetspolitiska områdena.

Rådets uppgift är att fatta de beslut som behövs för att fastställa och genomföra den gemensamma politiken. I förhållande till de gemensamma strategierna får rådet dels uppgiften att lämna rekommendationer till Europeiska rådet, dels att genomföra strategierna, särskilt genom att besluta om gemensamma åtgärder och anta gemensamma ståndpunkter.

*Artiklarna J 4 och J 5* behandlar de särskilda beslutsinstrumenten gemensamma åtgärder respektive gemensamma ståndpunkter.

Artiklarna motsvarar i huvudsak de nuvarande artiklarna J 3 och J 2.2. Definitionerna av de båda instrumenten är emellertid nya och mer utförliga.

När det gäller de gemensamma åtgärderna lyfts särskilt fram kommissionens roll vid genomförandet av dem. Det anges att rådet får anmoda kommissionen att lämna förslag i frågor som rör GUSP för att säkerställa genomförandet av en gemensam åtgärd.

Artikel J 6 motsvarar nuvarande artikel J 2.1 om medlemsstaternas ömsesidiga information och samråd inom rådet.

### 7.1.5 Försvarsdimensionen (artikel J 7)

Artikel J 7 motsvarar delvis nuvarande artikel J 4 och reglerar försvarsdimensionen och EU:s förhållande till VEU.

I *första punkten* anges att GUSP (ändringarna i förhållande till nuvarande artikel J 4 har markerats med kursiv stil) "...skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive *den gradvisa utformningen* (tidigare: "på sikt") *i enlighet med andra stycket* av en gemensam försvarspolitik som (tidigare: "med tiden") skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, *om Europeiska rådet beslutar det. Europeiska rådet skall i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser*".

Av *punkterna 2 och 3* framgår att VEU skall genomföra de operativa insatserna. De s.k. Petersbergsuppgifterna anges vara viktiga uppgifter i GUSP (se vidare nedan). EU skall även utveckla ett närmare institutionellt samarbete med VEU, vilket uppmärksammas i ett *protokoll (A.1)* och en *gemensam förklaring (2)*.

Ett införlivande av VEU med unionen anges i punkt 1 som en möjlighet. Ett beslut om detta skall fattas enligt samma procedur som gäller för beslut om ett gemensamt försvar, dvs. genom enhälligt beslut i Europeiska rådet och beslut i medlemsstaterna i enlighet med respektive stats konstitutionella bestämmelser.

Samarbetet enligt denna artikel kommer även, enligt första punkten, att kompletteras, i den utsträckning medlemsstaterna anser detta vara lämpligt, av mellanstatligt samarbete på försvarsmaterielområdet.

I andra punkten lyfts särskilt fram humanitära, fredsfrämjande och fredsbevarande insatser (de s.k. Petersbergsuppgifterna) såsom viktiga uppgifter i GUSP.

Unionen skall enligt tredje punkten använda sig av VEU för utarbetande och genomförande av beslut enligt denna artikel. När så sker skall Europeiska rådets riktlinjer också gälla gentemot VEU. När unionen anlitar VEU för att genomföra s.k. Petersbergsuppgifter skall alla EU-medlemmar vara berättigade att delta fullt ut i genomförandet av dessa uppgifter. Vidare skall alla medlemsstater i EU som bidrar till en insats ges möjlighet att delta fullt ut och på lika villkor i planeringen och beslutsfattandet i VEU.

För att främja målen i artikel J 7 skall artikelns bestämmelser enligt *punkt 5* ses över i enlighet med bestämmelserna i artikel N i Maastrichtfördraget.

Amsterdamfördraget innebär i denna del att huvudlinjerna i det svensk-finländska initiativet om förstärkt krishanteringsförmåga och införlivande av de s.k. Petersbergsuppgifterna med Maastrichtfördraget förverkligats. Det understryks att VEU:s operativa kapacitet är tänkt att användas för sådana uppgifter. Alla EU-medlemmar, såväl medlemmarna i VEU som observatörerna (Danmark, Finland Irland, Sverige och Österrike), vilka bidrar till en Petersbergsoperation, i vilken EU anlitar VEU, skall ha rätt att delta fullt ut och på lika villkor i planering och beslutsfattande i VEU.

Formuleringen kring en gemensam försvarspolitik bygger på nuvarande artikel J 4 och innebär inte några åtaganden vare sig att successivt utveckla ett gemensamt försvar inom unionen eller att integrera VEU med EU. Om Europeiska rådet skulle fatta ett enhälligt beslut om att upprätta ett gemensamt försvar inom unionen, skall Europeiska rådet rekommendera medlemsstaterna att anta beslutet i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. För svensk del skulle detta innebära att frågan underställs riksdagen.

### 7.1.6 Yttre representation och genomförande av beslut (artikel J 8)

Ordförandelandet har enligt nuvarande artikel J 5 ansvaret när det gäller att representera unionen utåt och att genomföra beslut. Vid behov kan uppgifterna utövas av den s.k. trojkan som består av ordförandelandet samt närmast föregående och tillträdande ordförandeland.

Rådets generalsekreterare skall enligt det nya fördraget fungera som s.k. hög representant för GUSP (se vidare avsnitt 7.1.10) och biträda ordförandelandet. Trojkans funktion kommer enligt artikel J 8 att utövas av ordförandelandet, generalsekreteraren och tillträdande ordförandeland. Det närmast föregående ordförandelandet kommer alltså att ersättas av generalsekreteraren. Förändringen förutses innebära att ordförandelandet får en bättre uppbackning än tidigare samt att kontinuiteten i trojkan – och därmed i EU:s uppträdande utåt – ökar.

Kommissionen skall liksom hittills i full omfattning delta i de uppgifter som anges i artikel J 8.

### 7.1.7 Medlemsstaternas uppträdande i internationella organisationer, Europaparlamentets roll m.m. (artiklarna J 9–J 12)

*Artikel J 9* rör medlemsstaternas uppträdande i internationella konferenser m.m. Det materiella innehållet motsvarar nuvarande artikel J 2.3 och artikel J 5.4.

*Artikel J 10* gäller samarbete mellan medlemsstaternas diplomatiska och konsulära myndigheter i tredje land m.m. Innehållet finns i nuvarande fördrag i artikel J 6.

*Artikel J 11* om Europaparlamentet motsvarar nuvarande artikel J 7.

*Artikel J 12* om initiativrätt inom GUSP m.m. motsvarar nuvarande artikel J 8.3–4.



### 7.1.8 Beslutsfattande m.m. (artiklarna J 13–J 14)

Enligt nuvarande bestämmelser i artikel J 8 gäller i princip ett krav på enhällighet för samtliga beslut i GUSP. Medlemsstaterna kan dock bestämma att beslut inom ramen för en gemensam åtgärd skall fattas med kvalificerad majoritet.

Huvudregeln enligt de nya bestämmelserna i *artikel J 13* förblir att beslut inom GUSP fattas med enhällighet. I syfte att effektivisera beslutsfattandet och göra EU mer handlingskraftigt införs emellertid nu beslutsfattande med kvalificerad majoritet för vissa beslut. Det gäller beslut i rådet som sker inom ramen för en gemensam strategi eller som gäller genomförandet av en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd. Alla beslut inom försvarsdimensionen skall dock fattas med enhällighet.

En medlemsstat kan alltid motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av "viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik". Om något land inlägger veto på detta sätt, skall beslut inte tas. Rådet kan dock, med kvalificerad majoritet, besluta att hänskjuta frågan till Europeiska rådet som fattar beslut med enhällighet. Innebörden av dessa bestämmelser är i praktiken att medlemsstaterna accepterar att kunna bli nedröstade i frågor av begränsad räckvidd. Vetoätten består dock eftersom varje medlemsstat själv avgör vilka frågor som är av sådant nationellt politiskt intresse att vetoätten måste utnyttjas.

Det anges särskilt i artikel J 13 att det faktum att en personligen närvarande eller företrädd rådsmedlem avstår från att rösta inte hindrar att beslut fattas. Också en rådsmedlem som avstått från att rösta blir enligt huvudregeln bunden av det beslut som fattas. I artikeln öppnas dock en möjlighet att motivera sitt avstående (s.k. konstruktivt avstående). I ett sådant fall är medlemsstaten i fråga inte skyldig att själv tillämpa beslutet, men accepterar att unionen blir bunden och förbinder sig att avstå från att handla i konflikt med övriga medlemsstaters beslut. Konstruktivt avstående utgör ett komplement till vetoätten inom ramen för enhälliga beslut och syftar likaledes till att effektivisera beslutsfattandet.

*Artikel J 14* gäller unionens möjlighet att ingå internationella avtal. Artikeln behandlas i avsnitt 7.3.

### 7.1.9 Den politiska kommittén (artikel J 15)

Artikeln innehåller bestämmelser om den s.k. politiska kommittén. Den motsvarar nuvarande artikel J 8.5 med undantag för att det i den nuvarande bestämmelsen uttryckligen anges att kommittén består av de politiska direktörerna.

I en *gemensam förklaring* (5) uttalas att den politiska kommittén skall kunna sammanträda med mycket kort varsel samt att medlemsstaterna skall företrädas på politisk direktörsnivå eller ställföreträdnivå. Förklaringen återger i princip dagens arbetsordning i den politiska kommittén men anger därutöver möjligheten av deltagande på ställföreträdnivå.

Förändringen befäster dagens praxis att cheferna för utrikesministeriernas politiska avdelningar inte alltid deltar vid mötena och öppnar samtidigt upp för ett mer frekvent deltagande på ställföreträdnivå (från huvudstaden eller från medlemsstaternas representationer vid EU).

### 7.1.10 Den höge representanten (artikel J 16)

I artikel J 16 definieras den höge representantens funktion i GUSP. Den höge representanten skall biträda rådet och medverka vid utformning, förberedelser och genomförande av beslut samt vid behov kunna företräda unionen utåt.

Funktionen som den höge representanten skall utövas av rådets generalsekreterare som härmed får en ny roll i GUSP. Syftet är att underlätta ordförandelandets löpande arbete samt att bidra till kontinuiteten inom GUSP. Ett behov av detta finns bland annat mot bakgrund av att ordförandelandet, som har huvudansvaret för de aktuella uppgifterna, byts varje halvår. Den höge representanten blir också i viss mån ett "ansikte utåt" för unionens utrikespolitik.

En följd av att generalsekreteraren får denna nya roll är att en befattning som ställföreträdande generalsekreterare inrättas. Den ställföreträdande generalsekreteraren skall ansvara för det löpande arbetet i generalsekretariatet (se artikel 151 i EG-fördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget).

#### 7.1.11 Kommissionens roll (artikel J 17)

Av artikel J 17 framgår att kommissionen liksom hittills (nuvarande artikel J 9) skall fullt ut delta i arbetet inom GUSP.

#### 7.1.12 Finansiering (artikel J 18)

Enligt nuvarande regler i artikel J 11 skall förvaltningsutgifterna för GUSP belasta gemenskapsbudgeten. Även driftsutgifter kan hänföras till gemenskapsbudgeten efter enhälligt beslut av rådet.

Gemenskapsfinansiering blir nu enligt artikel J 18 huvudregel för alla beslut inom GUSP, med undantag för beslut inom försvarsdimensionen. Rådet kan dock frångå huvudregeln genom ett enhälligt beslut. I de fall gemenskapsfinansiering inte tillämpas, skall huvudregeln vara nationell finansiering fördelad mellan medlemsstaterna enligt en s.k. BNI-nyckel (dvs. i proportion till respektive medlemsstats bruttonationalinkomst). Även denna huvudregel kan frångås genom ett enhälligt beslut.

För beslut inom försvarsdimensionen gäller att de länder som tillämpat konstruktivt avstående inte skall vara finansieringsskyldiga.

Huvudsyftet med de nya finansieringsbestämmelserna är att förenkla och effektivisera finansieringsbesluten och budgethanteringen rörande GUSP.

#### 7.1.13 En enhet för politisk planering och tidig förvarning

En enhet för politisk planering och tidig förvarning skall enligt en *gemensam förklaring* (6) upprättas vid rådets generalsekretariat och lyda under rådets generalsekreterare, som enligt artikel J 16 är den höge representanten för GUSP. Enheten skall dels kunna agera på förekommen anledning och med kort varsel, dels arbeta med långsiktig planering och inriktning av unionens utrikes- och säkerhetspolitik. I dess uppgifter ingår att ge tidig förvarning om uppblående konflikter.

Syftet med enheten är att förstärka analys- och planeringsfunktionen i GUSP. Enheten skall stärka det gemensamma perspektivet och ge unionen ett mer fullständigt och strukturerat underlag för beslutsfattandet.

## 7.2 Yttre ekonomiska förbindelser

### 7.2.1 EG:s kompetens enligt artikel 113 i EG-fördraget

Artikel 113 anger principerna för den gemensamma handelspolitiken. Beslut som rör den gemensamma handelspolitiken fattas med kvalificerad majoritet. Enligt EG-domstolens yttrande den 15 november 1994 (mål O-1/94) omfattar den gemensamma handelspolitiken handeln med varor, vissa delar av tjänstehandeln (gränsöverskridande tjänstehandel) samt vissa delar av immaterialrätten.

Diskussionerna under regeringskonferensen om den gemensamma handelspolitiken syftade till att åstadkomma en högre grad av effektivitet och enhetlighet i gemenskapens handelspolitiska relationer med omvärlden.

Resultatet av konferensen blev begränsat. Genom en ny artikel 113.5 öppnas en möjlighet för rådet att, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, fatta beslut med enhällighet om att utsträcka tillämpningen av artikel 113 till de

delar av tjänstehandeln och immaterialrätten som ännu inte omfattas av den gemensamma handelspolitiken.

### 7.2.2 Provisorisk tillämpning av avtal med tredje land, m.m.

Inom gemenskapen är det inte ovanligt att de internationella avtal som EG ingår med tredje land inte träder i kraft förrän långt efter det att de har undertecknats. Långa ikraftträdandeperioder gäller framför allt de s.k. blandade avtalen, vilka innehåller bestämmelser på områden där gemenskapen respektive medlemsstaterna har exklusiv kompetens och där s.k. blandad kompetens föreligger. I sådana avtal är både EG och medlemsstaterna parter på den ena sidan. Medlemsstaterna skall godkänna dessa blandade avtal i enlighet med sina respektive nationella procedurer. Den interna godkännandeprocessen tar i vissa EU-medlemsstater lång tid och denna tröghet medför osäkerhet, inte bara för gemenskapen och medlemsstaterna utan även för tredje land. För att råda bot på detta problem diskuterade medlemsstaterna under regeringskonferensen olika lösningar. Den lösning som man enades om innebär att avtal som gemenskapen skall ingå kan komma att tillämpas provisoriskt i avvaktan på att avtalet formellt kan träda i kraft.

Första stycket av artikel 228.2 i EG-fördraget har ändrats så till vida att det i det nya fördraget anges att undertecknandet av ett avtal kan komma att följas av ett beslut om provisorisk tillämpning av avtalet till dess att det formellt träder i kraft. Sådana beslut skall kunnas fattas med kvalificerad majoritet i de fall avtalet inte omfattar ett område där enhällighet skulle ha krävts för ett internt beslut eller det är fråga om ett associeringsavtal. Rådet kan naturligen bara fatta beslut om provisorisk tillämpning inom områden där gemenskapen har kompetens.

I många internationella avtal som gemenskapen ingår med tredje land finns det stadgat en möjlighet att helt eller delvis upphäva tillämpningen av avtalet visavi motparten. Om en motpart inte har

fullgjort sina skyldigheter avseende grundläggande mänskliga rättigheter eller respekterar rättsstatsprincipen kan avtalet i fråga tillfälligt upphöra att tillämpas.

Under regeringskonferensen uttalade medlemsstaterna att ett beslut från gemenskapens sida att tillfälligt upphöra att tillämpa ett internationellt avtal i förhållande till en motpart är av en sådan genomgripande karaktär att det bör fördragsregleras. Därmed skulle även frågan om en rättslig grund för ett sådant beslut lösas.

Genom ett nytt andra stycke till artikel 228.2 ges rådet uttryckligen möjlighet att besluta om att tillfälligt upphöra att tillämpa avtal med tredje land. Beslut skall fattas på samma sätt som beslutet om att ingå avtalet i fråga. Dessutom ges rådet rätt att med kvalificerad majoritet fastställa EG-ståndpunkter i organ upprättade genom associeringsavtal när dessa organ skall fatta rättsliga beslut. Proceduren får inte tillämpas om beslutet i fråga ändrar avtalets institutionella ram eller omfattar ett område där enhällighet skulle ha krävts för ett internt beslut. Rådet kan naturligen bara fatta beslut om att tillfälligt upphöra att tillämpa ett internationellt avtal inom områden där gemenskapen har kompetens.

### 7.3 Unionens möjligheter att ingå internationella avtal

I regeringskonferensen diskuterades möjligheten att göra unionen till en juridisk person i likhet med vad som gäller för de tre gemenskaperna (EG, Kol- och stålgemenskapen samt Euratom). Detta skulle förbättra unionens möjligheter att bedriva en effektiv yttre politik, bl.a. skulle unionen som sådan kunna ingå internationella avtal. Enligt nuvarande bestämmelser i EG-rätten är det gemenskapen och inte unionen som kan ingå internationella avtal. Inte alla medlemsstater kunde emellertid acceptera att gå så långt som att uttryckligen göra unionen till en juridisk person, något som ansågs kunna komma att rubba den mellanstatliga karaktären av unionsarbetet.

Enighet kunde i stället nås om den procedur som anges i artikel J 14 i Maastrichtfördraget. Den innebär att rådet – om det är nödvändigt för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – genom ett enhälligt beslut kan bemyndiga ordförandeskapet att inleda förhandlingar med tredje part. Beslutet om att ingå avtalet skall sedan fattas av rådet med enhällighet. Möjlighet finns därvid för varje medlemsstat att inte bli bunden av avtalet i avvaktan på att nödvändiga interna konstitutionella förfaranden har genomförts.

Förfarandet gäller också för frågor inom tredje pelaren (artikel K 10).

För att undanröja tveksamhet om också detta förfarandes implikationer har i en *gemensam förklaring* (4) understrukits att varken bestämmelserna i artiklarna J 14 eller K 10 eller de avtal som de kan resultera i skall innebära någon överföring av behörighet till EU.





## 8 Institutionella frågor

### 8.1 Rådet, kommissionen och Europaparlamentet

Frågorna kring rådet, kommissionen och Europaparlamentet och förändringar av dessa institutioner var mycket centrala frågor i regeringskonferensen. Det handlade både om krav från flera länder på förändringar redan med nuvarande medlemskrets och om hur institutionerna skulle anpassas för att EU skall kunna fungera även efter en omfattande utvidgning. Frågorna berör i hög grad balansen mellan stora och små länder, balansen mellan institutionerna samt balansen mellan EU som sådan och medlemsstaterna, dvs. avvägningen mellan mellanstatlighet och överstatlighet.

En svensk utgångspunkt under förhandlingarna var att värna om de små ländernas möjlighet till inflytande. En annan var att det inte minst är i de små ländernas intresse att EU verkligen fungerar effektivt. Samtidigt måste också de större länderna uppfatta systemet som trovärdigt. Ytterligare en svensk utgångspunkt var öppenhet för de institutionella förändringar som kan underlätta utvidgningen.

#### 8.1.1 Röstviktning i rådet och kommissionens sammansättning

*Röstviktningensfrågan*

Frågan om ändring av nuvarande regler för viktning av rösterna vid beslut i rådet med kvalificerad majoritet diskuterades in i det sista utan att man kunde enas om något förslag.

Flera av de större länderna önskade en ändring av viktningen, eftersom man hävdade att den balans mellan större och mindre länder som fanns i det ursprungliga EEG med sex medlemsstater hade gått förlorad genom de successiva utvidgningarna. Andra länder förordade i stället en s.k. dubbel majoritet, dvs. att det för beslut med kvalificerad majoritet skulle krävas såväl en kvalificerad majoritet av rösterna på det sätt som nu krävs, som att de länder som står bakom beslutet också representerar en viss majoritet av EU:s samlade befolkning.

Sverige har under dessa diskussioner tillbakavisat påståendet att balansen har förändrats genom utvidgningarna. Vid varje utvidgning har alla gamla medlemsstater avstått lika mycket av sina röstandelar till de nya medlemmarna. De förändringar som skett genom att andelen små och därmed något överrepresenterade länder har ökat, har också påverkat stora och små medlemsstater i lika hög grad. Sverige har däremot varit öppet för en förändring i röstreglerna, eftersom en utvidgning med oförändrat system skulle kunna leda till att en minskande majoritet av EU:s befolkning står bakom de beslut som fattas.

#### *Kommissionens sammansättning*

Vissa medlemsstater drev linjen att reglerna för kommissionens sammansättning borde ändras inför de kommande utvidgningarna så att antalet ledamöter blev mindre än antalet medlemsstater. Andra hävdade att det var viktigt för kommissionens trovärdighet, och för att den skulle kunna leva upp till sin självständiga och oberoende roll, att det fanns en ledamot från varje land i kommissionen, så att det fanns kunskap om traditioner och debatt i länderna. Kommissionens storlek kunde enklast minska genom att de större länderna, som av tradition nominerar två ledamöter, i likhet med de mindre länderna bara skulle nominera en ledamot.

*Protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (D.11)*

Det visade sig inte möjligt att i konferensen nå enighet om att nu genomföra en reform. Resultatet blev i stället en överenskommelse om hur frågorna skall hanteras i samband med utvidgningsprocessen. Protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (det s.k. institutionella protokollet) innebär följande. Från det att den första utvidgningen träder i kraft, skall kommissionen bestå av en ledamot från varje medlemsstat, förutsatt att en reform av röstreglerna då har vidtagits, antingen genom ändrad röstviktning eller genom införande av krav på s.k. dubbel majoritet. Beträffande reformen av röstreglerna gäller att den skall kunna godtas av alla medlemsstater och genomföras med beaktande av alla relevanta omständigheter, särskilt frågan om att kompensera de medlemsstater som får avstå från möjligheten att nominera en andra kommissionsledamot.

Enligt den andra delen av det institutionella protokollet skall, minst ett år innan antalet medlemsstater i EU överstiger 20, en regeringskonferens sammankallas för att genomföra en omfattande översyn av fördragets regler om institutionernas sammansättning och funktionssätt.

Det institutionella protokollet innebär inte att utvidgningen görs beroende av att institutionella förändringar genomförs. Om medlemsstaterna inte skulle komma överens om några förändringar kan utvidgningen ske ändå samtidigt som den gamla ordningen fortsätter att gälla. Protokollet innebär inte heller någon begränsning beträffande vilket antal medlemsstater som kan beviljas inträde i en första omgång. Innebörden är endast att den genomgripande institutionella översynen måste inledas tidigare, om antalet nya medlemsstater kommer att överstiga fem.

### 8.1.2 Rådets arbete

För att öka effektiviteten i rådets arbete öppnas genom en ändring i artikel 151 i EG-fördraget möjligheten för de Ständiga representan-

ternas kommitté (Coreper) att fatta procedurbeslut i de fall det anges i rådets arbetsordning.

Genom ett tillägg i artikel 151 inrättas också en befattning som vice generalsekreterare i rådets generalsekretariat med anledning av att generalsekreteraren får funktionen som hög representant för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (jfr avsnitt 7.1.10 om artikel J 16 i Maastrichtfördraget).

Slutligen görs ett tillägg om att rådets arbetsordning skall innehålla villkoren för tillämpningen av den nya handlingsoffentligheten. Ändringen har behandlats i avsnitt 6.8.1.

### 8.1.3 Kommissionsordförandens ställning

Konferensen var enig om att stärka kommissionens ordförandes ställning liksom dennes möjlighet att påverka kommissionens sammansättning och att leda arbetet inom kommissionen.

I detta syfte beslutades vissa ändringar i artikel 158.2 och artikel 163 i EG-fördraget. För det första skall den person som skall utses till ordförande också godkännas särskilt av Europaparlamentet. Fortsatt gäller att kommissionen som helhet skall godkännas av parlamentet. För det andra skall medlemsstaternas nominering av kommissionsledamöter nu ske i samförstånd med den utsedde ordföranden. Slutligen införs en bestämmelse att kommissionen skall arbeta under politisk ledning av ordföranden.

### 8.1.4 Beslutsfattande med kvalificerad majoritet

I EG-fördragets olika artiklar enligt vilka rådet skall fatta beslut anges vilken beslutsordning som skall tillämpas. Kvalificerad majoritet gäller redan på en rad områden såsom tullunionen, den gemensamma handelspolitiken, den gemensamma jordbrukspolitiken, lagstiftning om den inre marknaden, större delen av miljövårdsområdet m.m. Sammanlagt beräknas i dag mer än tre fjärdedelar av alla beslut inom EG fattas med kvalificerad majoritet.

Regeringskonferensen enades om dels att kvalificerad majoritet skall gälla på ett antal av de nya beslutsområden som införs genom Amsterdamfördraget, dels att utvidga användningsområdet för kvalificerad majoritet till ett antal befintliga beslutsområden, där det tidigare gällt krav på enhällighet. En förteckning av de aktuella artiklarna finns i *bilaga 4*.

### 8.1.5 Beslutsprocedurer med Europaparlamentet

Det finns i dag fyra grundläggande beslutsprocedurer där parlamentet deltar, nämligen

- samtyckesproceduren,
- konsultationsproceduren,
- medbeslutandeproceduren (artikel 189b) samt
- samarbetsproceduren (artikel 189c).

Regeringskonferensen var enig om att minska antalet procedurer och att förenkla medbeslutandeproceduren.

#### *Samtyckesproceduren*

Proceduren avser de fall där det krävs ett uttryckligt godkännande av Europaparlamentet. Användningsområdet är begränsat till ett fåtal frågor av mera konstitutionell natur. I regeringskonferensen rådde bred enighet om att denna procedur inte lämpar sig för egentliga lagstiftningsfrågor. Utöver de områden där proceduren gäller i dag skall den tillämpas för rådets beslut enligt den nya artikel F 1.1 för att slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de principer som unionen bygger på, bl.a. respekten för de mänskliga rättigheterna, se avsnitt 5.1.1. En bestämmelse där samtyckesproceduren hittills gällt överförs till medbeslutandeproceduren. Det gäller artikel 8a.2 i EG-fördraget (bestämmelser för att underlätta för unionsmedborgare att utöva sina rättigheter att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier).

### *Konsultationsproceduren*

Proceduren avser de fall där det stadgas att rådet skall fatta beslut efter att ha hört Europaparlamentet. Den förekommer inom flertalet politikområden och är den enda proceduren som tillämpas inom jordbruksområdet. Amsterdamfördraget innebär endast den förändringen att ett par beslutsområden övergår till medbeslutandeproceduren. Det gäller dels frågor om etableringsrätt för egenföretagare enligt artikel 57.2, dels de folkhälsoinriktade åtgärder inom veterinär- och växtskyddsområdena som enligt Amsterdamfördraget skall beslutas enligt artikel 129.

### *Medbeslutandeproceduren*

Medbeslutandeproceduren görs till den normala beslutsproceduren för frågor som kan betecknas som egentliga lagstiftningsfrågor.

De frågor som hittills har beslutats enligt den s.k. samarbetsproceduren skall i fortsättningen beslutas enligt medbeslutandeproceduren. Undantag görs dock för frågor med anknytning till den ekonomiska och monetära unionen (EMU), eftersom EMU-relaterade frågor inte behandlades av regeringskonferensen.

Den utvidgade användningen av medbeslutandeproceduren innebär bl.a. att Europaparlamentets ställning förstärks något. Enligt samarbetsproceduren är det nämligen möjligt för rådet att genom ett enhälligt beslut slutgiltigt anta ett förslag som parlamentet motsätter sig. Denna möjlighet faller nu bort.

Medbeslutandeproceduren skall också tillämpas på ett antal av de nya beslutsområden som införs i förstapelarsamarbetet genom Amsterdamfördraget.

En förteckning av de artiklar som till följd av Amsterdamfördraget kommer att omfattas av medbeslutandeproceduren finns i *bilaga 5*. Som framgår av bilagan kommer rådets beslutsfattandet på vissa av de nya områdena att ske enhälligt och inte med kvalificerad majoritet, vilket proceduren enligt huvudregeln innebär.

*Samarbetsproceduren*

Denna procedur kommer, som har framgått i det föregående, att avskaffas utom för de EMU-relaterade frågor där den i dag är tillämplig.

*Förenkling av medbeslutandeproceduren*

Amsterdamfördraget innebär också en ganska omfattande förenkling av medbeslutandeproceduren. Förändringarna innebär i korthet följande.

Kommissionen lägger som hittills fram sitt förslag till Europaparlamentet och rådet. Om parlamentet inte föreslår några ändringar i kommissionens förslag eller om rådet godtar alla parlamentets ändringar, kan rådet omedelbart anta rättsakten. Det innebär att beslut kan fattas direkt efter den "första läsningen", utan att rådet behöver formulera en s.k. gemensam ståndpunkt som lämnas till parlamentet för den "andra läsningen".

Även i fortsättningen torde normalfallet emellertid komma att vara att rådet måste anta en gemensam ståndpunkt. Om parlamentet inte fattar något beslut med anledning av den gemensamma ståndpunkten inom tre månader eller om parlamentet godtar den gemensamma ståndpunkten, skall rättsakten, sådan den framgår av den gemensamma ståndpunkten anses antagen. Det krävs då alltså inte något ytterligare rådsbeslut.

Om parlamentet förkastar den gemensamma ståndpunkten med absolut majoritet av sina medlemmar har den slutligt fallit. Den s.k. lilla förlikningsproceduren, som innebär en möjlighet för rådet att sammankalla den s.k. förlikningskommittén för att ytterligare förklara sin ståndpunkt, avskaffas.

Om parlamentet däremot föreslår ändringar i den gemensamma ståndpunkten som rådet inte godkänner, skall liksom hittills förlikningskommittén sammankallas. Förlikningskommittén har sex veckor på sig att enas om en gemensam text. Denna text skall sedan inom sex veckor godkännas av rådet och parlamentet, med kvalificerad respektive absolut majoritet. Om detta inte sker har förslaget slutgiltigt fallit. Rådet har enligt den nuvarande proceduren en möjlighet att anta

en text som förkastats av parlamentet. Parlamentet kan emellertid i sin tur förkasta rådsbeslutet inom en viss tid. Detta förfarande – "tredje läsningen" – har i praktiken tillämpats endast vid ett tillfälle och det försvinner nu ur proceduren.

### 8.1.6 Europaparlamentet

Europaparlamentet har i dag 626 ledamöter. Antalet ledamöter har ökat i takt med att gemenskapen utvidgats. Inför kommande utvidgningar enades man i regeringskonferensen om att antalet ledamöter i parlamentet inte skall överstiga 700. Detta kommer till uttryck genom ett nytt stycke i artikel 137 i EG-fördraget. När fördelningen av platserna skall ändras efter nya utvidgningar skall enligt artikel 138.2 i EG-fördraget, antalet ledamöter från varje land garantera lämplig representation av gemenskapens folk (se artikel 6 I 65 i Amsterdamfördraget).

Enligt artikel 138.3 skall Europaparlamentet lägga fram förslag till en i alla medlemsstater enhetlig ordning för direkta allmänna val till parlamentet. Något sådant förslag har aldrig lagts fram av parlamentet. I syfte att möjliggöra att ett förslag kan tas fram, som medlemsstaterna kan acceptera, har i artikeln nu lagts till att förslaget alternativt kan bygga på "principer som är gemensamma för alla medlemsstater."

Parlamentet skall också, efter att ha hört kommissionen och efter enhälligt godkännande av rådet, besluta om regler och allmänna villkor för hur parlamentsledamöterna skall utföra sina åligganden.

## 8.2 EG-domstolen

### *Nuvarande ordning*

Enligt artikel 164 i EG-fördraget skall domstolen säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget. Domstolen har med andra ord en viktig uppgift att säkerställa en enhetlig tillämpning av de



gemensamt antagna reglerna. Fördragen ger domstolen behörighet att pröva flera olika typer av mål. Av dessa är förfarandet med förhandsavgöranden enligt artikel 177 i EG-fördraget den i särklass vanligaste typen av mål. Genom detta förfarande kan nationella domstolar begära att EG-domstolen skall uttala sig om tolkningen av EG-rätten i ett visst fall. EG-domstolens tolkningsbesked (förhandsavgörande) är sedan bindande för den nationella domstolen.

EG-domstolen har inte någon allmän behörighet inom de andra och tredje pelarna. Enligt artikel K 3.2 tredje stycket kan dock medlemsstaterna i konventioner som antas inom ramen för den tredje pelaren föreskriva att domstolen skall ha viss närmare angiven behörighet.

#### *Diskussionen i regeringskonferensen*

På motsvarande sätt som beträffande övriga institutioner diskuterades också EG-domstolen ur ett utvidgningsperspektiv under regeringskonferensen. En fråga som särskilt diskuterades var ett avskaffande av den nuvarande principen att EG-domstolen skall bestå av en domare från varje medlemsstat (för närvarande 15 domare). Sverige samt ett flertal andra länder motsatte sig dock en sådan förändring. Amsterdamfördraget innebär därför ingen ändring av den nuvarande regleringen (artikel 165 i EG-fördraget). Inte heller de förslag som i övrigt förekom under konferensen beträffande domstolen (förändringar av domstolens arbetsformer, formerna för ändring av domstolens rättegångsregler, fördragsbestämmelser om medlemsstaternas skadeståndsskyldighet vid brott mot EG-rätten, avgörandenas retroaktiva verkan m.fl. förslag) fick tillräckligt stöd. Amsterdamfördraget innehåller därför inte heller några förändringar i denna del.

#### *Resultatet*

EG-domstolens ställning inom EU kommer fortsatt att vara mycket stark. De viktigaste konsekvenserna av Amsterdamfördraget för

domstolen blir att den får en vidgad behörighet. Nya typer av mål kommer att prövas av domstolen. Det gäller dels enligt den nya artikel 73p och den ändrade artikel 173 i EG-fördraget (se avsnitt 5.5.7 respektive 8.3), dels den nya artikel K 7 och den ändrade artikel L i Maastrichtfördraget (se avsnitt 5.4.5 respektive 5.1.2).

### 8.3 Revisionsrätten

Revisionsrätten är trots sin benämning, som lånats från det franska revisionssystemet, inte en domstol utan EU:s externa revisionsmyndighet. Rättens befogenheter regleras i artikel 188a–c i EG-fördraget.

Amsterdamfördraget innebär att Revisionsrätten får stärkta befogenheter, något som Sverige varit angeläget om.

Revisionsrätten har rätt att utföra revision hos EU:s institutioner och i medlemsstaterna när det gäller användningen av EG:s medel. Men om EU bestämt att EG-medel skall administreras av någon annan organisation har det krävts särskilt beslut för att Revisionsrätten skall ha rätt att granska. I fördraget klargörs nu att Revisionsrätten får utföra granskning av alla gemenskapsmedel oavsett vem som förvaltar medlen och var det sker (artikel 188c.3).

En annan mycket viktig förstärkning är att Revisionsrätten genom ändringen i artikel 173.3 skall kunna väcka talan i EG-domstolen om den inte får tillgång till de uppgifter och handlingar som den har rätt till för att kunna utföra sin granskning. Detta ger Revisionsrätten bättre förutsättningar att genomföra sitt uppdrag, vilket gagnar öppenheten och insynen i EU:s verksamhet.

Vidare innebär Amsterdamfördraget

- att Revisionsrätten, som logisk följd av att den ingår i kretsen av EU-institutioner, inkluderas i artikel E i Maastrichtfördraget,
- ett klarläggande om Revisionsrättens granskning av Europeiska investeringsbanken – EIB (artikel 188c.1),
- en skyldighet för Revisionsrätten att publicera den s.k. revisionsförklaringen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (artikel 188c.2), samt

- att revisionsförklaringen alltid skall beaktas i rådets och Europaparlamentets prövning av ansvarsfrihet för kommissionen (artikel 206.1).

## 8.4 Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén

Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och Regionkommittén är administrativt samordnade under ESK genom bestämmelser som finns i ett *protokoll* (16) som beslutades i samband med Maastrichtfördraget. Genom Amsterdamfördraget upphävs protokollet. Regionkommittén blir därmed administrativt självständig.

Regionkommittén likställs med ESK också i det avseendet att kommittén får rätt att fastställa sin egen arbetsordning (ändring av artikel 198b, andra stycket).

Beträffande båda kommittéerna gäller att Europaparlamentet ges rätt att konsultera dem (nya fjärde stycken till artiklarna 198 och 198c i EG-fördraget).

Amsterdamfördraget innebär vidare att kommittéerna skall höras på ett antal ytterligare beslutsområden. Förteckningar av de aktuella artiklarna finns i *bilaga 6* (ESK) och *bilaga 7* (Regionkommittén) till denna promemoria.

Beträffande Regionkommittén enades regeringskonferensen om ytterligare förändringar.

Ingen ledamot i Regionkommittén får samtidigt vara ledamot i Europaparlamentet (tillägg till tredje stycket av artikel 198a).

Av första stycket i artikel 198c framgår att rådet och kommissionen kan höra kommittén – utöver i de fall som särskilt anges i fördraget – i alla de fall där någon av institutionerna finner det lämpligt. Denna bestämmelse kompletteras nu med förtydligandet att detta gäller särskilt sådana fall som rör gränsöverskridande samarbete.

## 8.5 Övriga institutionella frågor

### 8.5.1 Finansiella bestämmelser

I artikel 205 första stycket i EG-fördraget regleras kommissionens ansvar för att genomföra budgeten med beaktande av principerna för en sund ekonomisk förvaltning. En allt större del av EU:s budget, eller ca 80 procent i praktiken, administreras av medlemsstaterna. Det har därför uppstått ett behov av att klargöra medlemsstaternas roll i genomförandet, utan att kommissionens övergripande ansvar sätts i fråga.

Den lösning som man kom överens om innebär ett tillägg i första stycket av artikel 205. Enligt detta blir det en skyldighet för medlemsstaterna att samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagsmedlen används i enlighet med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

### 8.5.2 Institutionernas säte

Var gemenskapens institutioner skall ha sitt säte beslutas av medlemsstaterna enligt artikel 216 i EG-fördraget.

Inom ramen för den slutliga förhandlingsuppgörelsen fattades beslut om ett *protokoll* (D.12) till EG-fördraget som reglerar sätena för EU:s institutioner samt vissa andra organ och avdelningar. Protokollet innebär inte några nyheter i sak i förhållande till vad som tidigare överenskommit medlemsstaterna emellan.

### 8.5.3 De nationella parlamentens roll

De nationella parlamentens roll i EU uppmärksammas i en förklaring (13) som antogs i samband med Maastrichtfördraget. I regeringskonferensen diskuterades dels de nationella parlamentens möjligheter att få tillgång till information i tid för att kunna påverka beslutsprocessen via den egna regeringen, dels de nationella parlamentens kollektiva roll i beslutsprocessen.

Regeringskonferensen enades om ett *protokoll om de nationella parlamentens roll i EU* (D.13). Den första delen rör information. Den

viktigaste nya bestämmelsen gäller en tidsfrist om sex veckor, som skall föreligga mellan det datum då ett kommissionsförslag finns tillgängligt på alla språk, och det datum då det placeras på rådets dagordning för beslut.

Den andra delen av protokollet rör de nationella parlamentens kollektiva roll. I denna fråga förekom förslag om att skapa ett särskilt utskott, bestående av representanter från de nationella parlamenten. Idén avvisades av regeringskonferensen och diskussionerna koncentrerades i stället på den s.k. konferensen mellan organ för EG-frågor (COSAC) som är ett samarbetsorgan för de nationella parlamentens EU-nämnder och motsvarande.

Protokollet innebär att COSAC allmänt ges rätt att bidra med allt som COSAC finner att unionens institutioner bör uppmärksamma, särskilt när det gäller utkast till lagstiftning som medlemsstaternas regeringar i samförstånd beslutat att tillställa COSAC.

På ett område skall COSAC alltid få granska lagförslag eller initiativ, nämligen när det gäller upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (jfr avsnitt 5.2–5.6). Beträffande bidrag från COSAC på detta område gäller att Europaparlamentet, rådet och kommissionen alltid skall informeras om dem.

COSAC får också till parlamentet, rådet och kommissionen lämna över alla bidrag som COSAC finner lämpliga när det rör unionens lagstiftande verksamhet, särskilt beträffande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, området med frihet, säkerhet och rättvisa, samt frågor som rör de grundläggande rättigheterna.

Genom protokollet får COSAC en fördragsfäst rådgivande roll. Protokollet anger uttryckligen att COSAC:s bidrag inte på något sätt är bindande för de nationella parlamenten eller föregriper deras ståndpunkt.



## 9 Närmare samarbete (flexibel integration)

### *Bakgrund*

En grundläggande princip för samarbetet inom EG och EU har varit samtliga medlemsstaters fulla medverkan i varje enskild del av samarbetet. Trots nyansskillnader i syn på den fortsatta fördjupningsprocessen och olika uppfattningar om de långsiktiga målen har medlemsstaterna lyckats att i huvudsak följa ett gemensamt integrationsspår. Viktiga undantag har gällt EMU och det sociala avtalet som förhandlades fram i Maastricht år 1991. Flexibla lösningar accepterades då på fördragsnivå.

I takt med att EU utvidgas till på sikt mer än 25 medlemsstater och medlemskretsen blir mer heterogen, kan en ökad flexibilitet bli nödvändig för att förhindra att utvidgningen omöjliggör en fortsatt fördjupad integrering. Därför har, inte minst på initiativ av Frankrike och Tyskland, frågan om ett närmare samarbete, s.k. flexibel integration, lyfts fram i regeringskonferensen. Frågan har gällt att i fördraget införa bestämmelser som möjliggör för ett antal medlemsstater att inom unionens ram bedriva ett fördjupat samarbete.

### *Resultatet*

De nya fördragsbestämmelserna omfattar en allmän del med generella villkor för ett närmare samarbete i en ny avdelning VIa i

Maastrichtfördraget (artikel K 15 – 17). Till detta kommer specifika bestämmelser för första och tredje pelarna i artikel 5a i EG-fördraget respektive artikel K 12 i Maastrichtfördraget.

Av de allmänna bestämmelserna framgår att ett närmare samarbete kan användas endast som en sista utväg, när fördragens mål inte kan uppnås på något annat sätt, samt att ett sådant närmare samarbete skall vara öppet för alla medlemsstater. Dessutom skall de flexibla arrangemangen inte påverka icke deltagande medlemsstaters skyldigheter och intressen.

De icke deltagande medlemsstaternas representanter i ministerrådet har rätt att delta i överläggningar, men inte i omröstningar inom ramen för ett närmare samarbete. Kostnaderna för själva verksamheten skall bäras av deltagande medlemsstater. Om inte annat anges, skall de institutionella bestämmelserna i fördragen i övrigt gälla även för det närmare samarbetet. Detta betyder bl.a. att samtliga EU-parlamentariker deltar i parlamentets beslutsfattande om rättsakter inom ramen för ett närmare samarbete och att kommissionen i sin helhet deltar. Domstolen ges en roll att övervaka att förutsättningarna för närmare samarbete är uppfyllda också när det gäller tredjepelarsarbetet.

Bestämmelserna för första pelaren klargör i vilka fall ett närmare samarbete inte skall kunna utvecklas. Hit hör t.ex. områden på vilka gemenskapen är ensam behörig (exklusiv gemenskapskompetens). En reglering om närmare samarbete finns inte heller inom ramen för bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i andra pelaren. Detta skall ses mot bakgrund bl.a. av att bestämmelserna om s.k. konstruktivt avstående (artikel J 13.1) erbjuder ett mått av flexibilitet.

Ett beslut om att tillåta ett närmare samarbete skall fattas med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att Europaparlamentet har hörts. Om en medlem av rådet motsätter sig att ett beslut fattas med kvalificerad majoritet "av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik" skall ett sådant beslut inte fattas. Frågan kan då hänskjutas till rådet i dess sammansättning av statschefer eller regeringschefer för enhälligt beslut. Varje medlemsstat kan alltså lägga in sitt veto mot att ett närmare



samarbete kommer till stånd. Medlemsstater som i ett senare skede önskar ansluta sig till samarbetet skall anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen beslutar i frågan.

När det gäller bestämmelserna om närmare samarbete i tredje pelaren, se avsnitt 5.4.5 angående artikel K 12.



## 10 Förenkling av fördragen

Diskussionen om en förenkling och kodifiering av fördragen har sin bakgrund i den kritik som har framförts mot den nuvarande fördragsstrukturen. De fördrag som i dag utgör grundvalen för samarbetet beskrivs ofta som svårtillgängliga och obegripliga. En förenkling av fördragen skulle kunna bidra till att unionen och det europeiska samarbetet får en ökad förståelse och trovärdighet bland medlemsstaternas medborgare.

Under årens lopp har flera olika förslag på en mer eller mindre omfattande reformering av fördragstexterna lagts fram.

### 10.1 Den nuvarande fördragsstrukturen

Det som i dagligt tal brukar kallas för "EU:s grundlag" består av ett antal internationella avtal, fördrag, varav de viktigaste är

- Fördraget den 18 april 1951 om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget),
- Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EG-fördraget),
- Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) samt
- Fördraget den 17 februari 1992 om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget).

Därutöver finns ytterligare ett antal fördrag som ingåtts mellan medlemsstaterna under samarbetets gång och som tillsammans bildar det som brukar kallas för primärrätten. En uppräknning av primärrättsakterna finns i 4 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Tidigare regeringskonferenser har resulterat i fördrag som innehållit ändringar och tillägg i de ursprungliga gemenskapsfördragen (se särskilt Europeiska enhetsakten från år 1986 och Maastrichtfördraget från år 1992). Någon sammanhängande text som reglerar hela samarbetet finns således inte i dag. Det har bl.a. inneburit att när tillägg har gjorts till de gamla fördragen så har nya artiklar fogats in i den befintliga numreringen (se t.ex. artiklarna 130a – 130y). I Maastrichtfördraget används dessutom bokstavsbeteckningar i stället för sifferbeteckningar på artiklarna.

Samtidigt som tillägg successivt har gjorts i de ursprungliga fördragen har många artiklar blivit obsoleta, dvs. inte längre rättsligt relevanta. De har trots detta behållits i texten. Det handlar då särskilt om artiklar som reglerar de övergångsperioder som förekommit under samarbetets gång. Allt detta sammantaget har bidragit till dagens komplicerade och svåröverskådliga fördrag.

## 10.2 Förenklingsarbetet under regeringskonferensen

Det stod tidigt klart att frågan om en förenkling och kodifiering av fördragen utgjorde en viktig del av ambitionen att åstadkomma ett EU närmare medborgarna.

Det är särskilt tre frågor som har diskuterats under konferensen.

*Förenklingen*, som har handlat om en översyn i syfte att identifiera obsoleta artiklar.

*Kodifieringen*, som har handlat om att i första hand slå samman de fyra huvudfördragen, Kol- och stål-, Euratom-, EG- och Maastrichtfördragen till ett enda fördrag.

*Omstruktureringen*, som har handlat om att disponera om artiklar i fördraget så att olika avsnitt placeras på ett sätt som faller sig mer naturligt än i dag.

*Presentationen*, dvs. hur resultatet av förenklingen lämpligen skall redovisas i fördraget.

En utgångspunkt för förenklingen har varit att det nuvarande rättsläget inte skulle påverkas i sak. Det som brukar kallas för

"acquis communautaire", dvs. EG:s regelverk, skall med andra ord inte påverkas i sak. På motsvarande sätt har utgångspunkten för kodifieringen varit att den nuvarande pelarstrukturen och den mellanstatliga karaktären i den andra och tredje pelaren inte får påverkas.

Medlemsstaterna har dock inte kunnat enas om en kodifiering eller sammanslagning av fördragen till ett enda fördrag denna gång. Inte heller kommer det att bli fråga om någon omstrukturering av fördragen, bortsett från de ändringar som föranleds av de materiella ändringar som medlemsstaterna kom överens om i Amsterdam.

Sverige har varit en av de medlemsstater som tydligast stött förslagen på en mera långtgående reformering av texterna för att göra dem mer lättillgängliga. Sett mot den bakgrunden kan resultatet naturligtvis uppfattas som otillfredsställande. Men samtidigt finns det anledning att se positivt på det faktum att konferensen har ägnat så mycket tid och kraft åt att gå igenom fördragstexterna. Förhoppningsvis kan det arbete som nu utförts utgöra en grund för en framtida kodifiering. De intresserade medlemsstaterna har alltså inte släppt detta mål ur sikte.

Medlemsstaterna har dock lyckats ena sig om en relativt omfattande förenkling av fördragen, dvs. ett stort antal artiklar och text i artiklar tas bort på grund av att de inte längre är aktuella. Fördragstexterna kommer därför inte längre att belastas av ett antal obsoleta artiklar och blir på så sätt mera tillgängliga.

Regeringskonferensen har också beslutat om att en omnumrering av artiklarna i EG-fördraget och Maastrichtfördraget skall ske. Detta får ses mot bakgrund av dels att ett stort antal artiklar upphävs som en följd av förenklingen, dels att ett stort antal nya artiklar tillkommer i fördragen som ett resultat av regeringskonferensen. Även denna åtgärd kommer att leda till en mer lättillgänglig text.

En inofficiell konsoliderad version av Maastricht- och EG-fördragen, dvs. en text där hänsyn tagits till såväl de ändringar som görs i del I som i del II i Amsterdamfördraget, kommer också att fogas som en bilaga till slutakten.

### *Förenklingen*

Som en följd av förenklingsarbetet kan 47 artiklar i EG-fördraget samt 2 respektive 18 artiklar i respektive Kol- och stål- och Euratomfördragen helt tas bort på grund av att de är obsoleta. Därtill kommer att text också kan strykas i ytterligare ett antal artiklar. Därutöver kan ett antal bilagor och protokoll till fördragen upphävas eftersom de är obsoleta.

Beträffande de konkreta strykningarna i fördragstexterna kan hänvisas till fördragstexten, artiklarna 6–8.

Det skall särskilt noteras att de bestämmelser som reglerar EMU i stort sett inte berörs av förenklingen trots att det även här finns text som inte längre är aktuell. Detta förklaras främst av att det här rör sig om en process som ännu inte är avslutad.

Även i artikel 7a, som reglerar upprättandet av den inre marknaden, lämnas hänvisningen till den 31 december 1992 kvar trots att det har passerats. Detta motiveras av detta årtals historiska och principiella betydelse.

I två fall har strykningar av artiklar av politiska snarare än juridiska skäl kompletterats med särskilda förklaringar. Det gäller artikel 44 i EG-fördraget (*förklaring 14*) och övergångsbestämmelserna till Kol- och stålfördraget (*förklaring 40*). Förklaringarna utgör ett ytterligare säkerställande av att det nuvarande rättsläget inte påverkas av strykningarna.

Förenklingsarbetet innebär också att två primärrättsakter, nämligen konventionen om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna från år 1957 och Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna från år 1965 (det s.k. Fusionsfördraget) kan upphävas. De bestämmelser som fortfarande är relevanta förs i stället över till respektive gemenskapsfördrag samt kompletteras med artikel 9 i del III av Amsterdamfördraget. Inte heller här är avsikten att det nuvarande rättsläget skall påverkas. Avsikten är i stället endast att försöka begränsa antalet primärrättsakter samt att samla bestämmelserna där de närmast hör hemma.

Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier som utgör en bilaga till Fördraget om upprättandet av ett

gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna kommer dock att förbli i kraft. I detta protokoll införs en artikel 23 som i dag finns i protokoll nr 7 till EG-fördraget. På så sätt kan protokoll nr 7 upphävas samtidigt som bestämmelserna om immunitet och privilegier finns samlade i ett enda protokoll.

#### *Ingen ändring av rättsläget*

Som tidigare har framhållits är avsikten inte att förenklingen på något sätt skall ändra det rättsläge som gäller i dag. Detta har varit utgångspunkten för den genomgång som har gjorts av fördragen. För att garantera och tydliggöra detta finns en särskild artikel (10) i Amsterdamfördraget som anger att borttagandet av obsoleta artiklar i fördraget inte påverkar de rättsliga verkningarna av bestämmelserna i fördraget. Sekundärrättsakter, dvs. förordningar och direktiv, som har antagits med någon nu aktuell artikel som rättslig grund, förlorar inte sin rättsliga status utan fortsätter naturligtvis att vara giltiga. Även det följer av artikel 10.

Det skall också särskilt betonas att den omständigheten att vissa artiklar nu tas bort i fördraget inte på något sätt är avsett att påverka Sveriges anslutningsfördrag, vilket också framgår av artikel 10.

Samma sak gäller upphävandet av konventionen om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna och upphävandet av Fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna.

#### *Omnumrering av Maastrichtfördraget och EG-fördraget*

Amsterdamfördraget medför också att artiklarna i såväl Maastrichtfördraget som EG-fördraget numreras om. Detta framgår av artikel 12 i Amsterdamfördraget. I bilagan till fördraget finns en tabell som anger de gamla och nya artikelbeteckningarna i

Maastrichtfördraget och EG-fördraget. Bilagan utgör en integrerad del av fördraget.

*En inofficiell konsolidering*

Som förut har nämnts lyckades medlemsstaterna inte ena sig om en sammanslagning av huvudfördragen (en kodifiering). I en *förklaring* (42) förbinder sig dock medlemsstaterna, att med det arbete som utförts som grund, utarbeta konsoliderade versioner av Maastrichtfördraget och EG-fördraget, dvs. texter där hänsyn tagits till såväl de ändringar och tillägg som del I av Amsterdamfördraget innebär som de tekniska ändringar som del II innebär. De konsoliderade texterna utarbetas dock endast i informativt syfte. De är av inofficiell karaktär och är således inte en del av Amsterdamfördraget.



## 11 Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget

### 11.1 Regeringsformen och internationella avtal

Enligt 10 kap. 2 § första stycket regeringsformen får regeringen inte ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen skall besluta.

En internationell överenskommelse som Sverige ingår kan innebära att beslutanderätt som tillkommer svenska organ överläts till ett mellanstatligt organ. En sådan överlåtelse kan avse exempelvis befogenheten att meddela bindande föreskrifter (normgivningskompetens) eller befogenheten att ingå eller säga upp internationella överenskommelser eller förpliktelser.

För de fall där en internationell överenskommelse innebär att beslutanderätt överläts till ett mellanstatligt organ finns särskilda bestämmelser i 10 kap. 5 § regeringsformen. Enligt första stycket av denna bestämmelse, som fick sin nuvarande lydelse i samband med att Sverige blev medlem av EU, får riksdagen genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna (EG) så länge dessa har ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

#### 11.1.1 Sveriges anslutning till EU

Sveriges förhandlingar om medlemskap i EU resulterade i ett anslutningsfördrag mellan EU:s medlemsstater och de ansökande

staterna Finland, Norge, Österrike och Sverige. Anslutningsfördraget, och fördragets slutakt, undertecknades vid Europeiska rådets möte på Korfu den 24 juni 1994. Med anledning av att Norge inte blev medlem i EU beslutade rådet den 1 januari 1995 om en anpassning av alla de dokument som hade avseende på de nya medlemsstaternas anslutning till EU.

### *Ändringar av grundlagen*

Ett svenskt medlemskap i EU förutsatte ändringar av grundlagen. Regeringen lade i december 1993 ett förslag till sådana ändringar i syfte att möjliggöra ett svenskt EU-medlemskap i prop. 1993/94:114 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.

Regeringens förslag föranledde i huvudsak den ändringen av grundlagen, att förutsättningarna för en överlåtelse av beslutanderätt till EG angavs i den nyss beskrivna bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen. I en övergångsbestämmelse till 5 § föreskrevs att, om en folkomröstning om EU-medlemskap hade ägt rum och om riksdagen hade godkänt avtal om Sveriges anslutning till EU, riksdagen därefter kunde fatta beslutet om överlåtelse med enkel majoritet. Enligt övergångsbestämmelsen fick riksdagen besluta om att införliva EG:s gällande regelverk med den svenska rätten i samma ordning. Regeringen föreslog även ändringar i 8 kap. 4 § regeringsformen och 1 kap. 9 § och 5 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (prop. 1993/94:114).

Riksdagen antog grundlagsförslagen som vilande (bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275).

### *Anslutningslagen*

Efter det att Anslutningsfördraget hade undertecknats i juni 1994 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna Anslutningsfördraget och slutakten till fördraget. Regeringen föreslog vidare att övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU skulle regleras i en särskild lag (prop. 1994/95:19).

I lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen) stadgas i 2 § att Anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen m.m., dvs. primärrätten, och den före anslutningen till EU antagna s.k. sekundärrätten gäller i Sverige med den verkan som följer av fördragen.

I 3 § kommer överlåtelsen av beslutsbefogenheter till EG till uttryck. EG:s beslut skall gälla i Sverige i den omfattning och med den verkan

som följer av Anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen m.m. som anges i 4 §.

### *Riksdagens beslut*

Efter det att det svenska folket i en folkomröstning i november 1994 hade röstat för en anslutning till EU fattade riksdagen i november 1994 ett slutligt beslut om att anta förslagen till grundlagsändringar (bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24). I december 1994 beslutade riksdagen dels att godkänna Anslutningsfördraget jämte slutakten, dels att anta förslaget till anslutningslag (bet. 1994/95:UU5, rskr. 1994/95:63, och bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64).

Beslutet om att godkänna Anslutningsfördraget jämte slutakten och att anta anslutningslagen togs med enkel majoritet. Övergångsbestämmelsen till 10 kap. 5 § regeringsformen innebar att överlåtelsebeslutet kunde fattas med enkel majoritet eftersom en folkomröstning i hela riket hade ägt rum i medlemskapsfrågan. Av 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer att samma ordning skulle gälla för riksdagens godkännande av Anslutningsfördraget.

## 11.2 Överlåtelse av beslutsbefogenheter

För att riksdagen med tre fjärdedelars majoritet skall kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EG gäller enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen som enda uttryckliga förutsättning att EG har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar regeringsformens och Europakonventionens. Av förarbetena till 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275, bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24) framgår emellertid att överlåtelse av beslutsbefogenheter inte får ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga (bet. 1993/94:KU21, s. 27). I enlighet med vad konstitutionsutskottet vidare uttalade (s. 27) kan en sådan överlåtelse inte heller omfatta beslutanderätt som berör andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade i det sammanhanget särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick.

Som framgår av det föregående gör bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen det alltså möjligt att överlåta beslutanderätt till EG. Att stadgandet utpekar EG – och inte EU – som mottagare av

beslutsbefogenheter, motiverades i förarbetena med att det inom ramen för EU endast är till EG som överlåtelse kan komma i fråga (prop. 1993/94:114, s. 32).

Det övriga samarbetet inom unionen är av rent mellanstatlig karaktär. En utgångspunkt för regleringen i regeringsformen är således att samarbetet enligt Maastrichtfördraget som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren) är mellanstatligt. Mot denna bakgrund redovisas i det följande också frågan huruvida Amsterdamfördraget innebär att beslutsbefogenheter överlämnas inom ramen för samarbetet inom andra och tredje pelarna.

### 11.2.1 Överlåtelse av beslutsbefogenheter i första pelaren

Amsterdamfördraget innebär justeringar och preciseringar av de befogenheter som tillkommer gemenskapen på de områden som för närvarande ryms inom gemenskapssamarbetet inom EG (första pelaren). Den huvudsakliga förändring som fördraget för med sig är emellertid att flera samsamarbetsområden förs över från det mellanstatliga samarbetet enligt avdelning VI i Maastrichtfördraget (tredje pelaren) till gemenskapsamarbetet. Fördraget innebär i denna del att beslutsbefogenheter i motsvarande mån överlämnas till EG.

Förutsättningen i 10 kap. 5 § regeringsformen angående fri- och rättighetsskyddet i EG infördes mot bakgrund av det förhållandet att EG-rättsakter kan ha ett innehåll som begränsar några av de grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen som kan inskränkas genom vanlig lag. Det var därför inte möjligt att generellt eller i viss utsträckning förbjuda överlåtelse av beslutanderätt som kan inskränka dessa fri- och rättigheter. Det var vidare principiellt så att en EG-rättsakt inte i den nationella tillämpningen kunde angripas med hänvisning till det svenska fri- och rättighetsskyddet. Dessa förhållanden föranledde slutsatsen att det från svensk synpunkt var av avgörande betydelse för EG-rättens genomslag här i landet att det fri- och rättighetsskydd som finns inom EG verkligen upprätthålls. Detta kom till tydligt uttryck i den svenska överlåtelseregeln på så sätt att överlåtelse förutsätter att EG vidmakthåller ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen (prop. 1993/94:114 s. 23f).

Inför Sveriges medlemskap i EU gjordes bedömningen att rättighetsskyddet i EG, som kodifieras i artikel F.2 i Maastrichtfördraget, inte var identiskt med men motsvarade det som gällde i Sverige (bet. 1993/94:KU 21, s. 26f).

Sverige förordade i regeringskonferensen att åtgärder skulle vidtas för att göra det möjligt för EG att ansluta sig till Europakonventionen. Även om denna linje inte vann tillräckligt stöd i konferensen, innebär det resultat som uppnåddes att rättighetsfrågorna stärktes i fördragen. Den rättsliga kontrollen har tydliggjorts genom att EG-domstolen får uttrycklig behörighet att bedöma om EU:s övriga institutioner i sin verksamhet fullgör sin skyldighet att såsom allmänna gemenskapsrättsliga principer respektera Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (artikel L d). Det finns inte några förhållanden som föranleder bedömningen att det rättighetsskydd som upprätthålls inom EG inte i fortsättningen skulle motsvara det som gäller i Sverige, bl.a. enligt Europakonventionen. Europakonventionen inkorporerades den 1 januari 1995 i den svenska rättsordningen genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Det anförda ger vid handen att det inte föreligger något hinder mot att överlåta ytterligare beslutsbefogenheter till EG.

När det gäller den allmänna omfattningen av överlåtelsen kan konstateras att Amsterdamfördraget innebär att beslutsbefogenheter överlåts på centrala områden som gränskontroller, asyl- och invandringspolitik samt samarbete i civilrättsliga frågor. De aktuella områdena är emellertid alla sådana som i Maastrichtfördraget (artikel K 9) pekats ut som möjliga att föra över till gemenskapssamarbetet. Överlåtelsen är inte av den omfattningen att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga.

Ett område som särskilt bör framhållas där Amsterdam-fördraget innebär en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG är åtgärder mot diskriminering i den nya artikeln 6a i EG-fördraget. Enligt denna ges EG kompetens att enhälligt besluta om åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Bland de områden som berörs av överlåtelsen finns det också anledning att särskilt kommentera samarbetet i civilrättsliga frågor. Ordalydelsen av den nya artikel 73m i EG-fördraget utesluter inte att den skulle kunna ligga till grund för rättsakter som kunde beröra de regler av civilprocessrättslig natur som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det fanns emellertid full förståelse i konferensen för de problem som detta kunde innebära för Sverige. Genom den gemensamma förklaring som konferensen antog (20) står det klart att överlåtelsen av beslutsbefogenheter i denna del inte omfattar de frågor som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

## 11.2.2 De nya bestämmelserna i andra pelaren

Som framgår av redovisningen i avsnitt 7.1.8 har systemet för beslutsfattande i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ändrats på så sätt att beslut i vissa fall skall fattas med kvalificerad majoritet. I syfte att uppnå en högre effektivitet inom ramen för det mellanstatliga samarbetet accepterar medlemsstaterna att kunna bli överröstade i genomförandefrågor som inte rör försvarsområdet och som medlemsstaten själv bedömer inte är av stor politisk vikt. De nya reglerna för beslutsfattande påverkar inte den grundläggande karaktären hos samarbetet i andra pelaren och innefattar inte någon överlåtelse av beslutsbefogenheter.

## 11.2.3 De nya bestämmelserna i tredje pelaren

### *De nya beslutsformerna*

I tredje pelaren införs s.k. rambeslut (artikel K 6.2 b) som är en helt ny beslutsform. Samtidigt bortfaller den nuvarande beslutsformen gemensam åtgärd (nuv. artikel K 3.2 b). Det uttalade syftet med rambesluten är att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar. De skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås men överlämna åt de nationella myndigheterna att besluta om form och tillvägagångssätt. De skall inte ha direkt effekt. Andra beslut i enlighet med målen för samarbetet än de som syftar till tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, skall också vara bindande för medlemsstaterna men inte ha direkt effekt (artikel K 6.2 c).

De nya beslutsformerna innehåller två nya element i förhållande till dagens gemensamma åtgärder. För det första, beträffande rambesluten, att de uttryckligen syftar till en tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, samt, för det andra, att det beträffande båda beslutsformerna uttryckligen sägs att de skall vara bindande för medlemsstaterna.

När det gäller det förstnämnda elementet kan konstateras att rambesluten liknar direktiven enligt artikel 189 i EG-fördraget genom att de uttryckligen har som mål tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning. I princip är detta emellertid inte något nytt i förhållande till dagens gemensamma åtgärder. Även dessa kan förutsätta att medlemsstaterna anpassar sina interna bestämmelser. Det är heller inte

något nytt i förhållande till andra internationella åtaganden som Sverige gör. Syftet att uppnå en tillnärmning av de deltagande staternas interna lagstiftning är sålunda allmänt sett inte ett främmande inslag i ett mellanstatligt samarbete.

Vad härefter gäller den bindande karaktären av de nya rambesluten och övriga beslut i tredje pelaren kan följande anmärkas. Bakgrunden till att det uttryckligen anges i det nya fördraget att dessa är bindande för medlemsstaterna är att det rått delade meningar om i vilken utsträckning och på vilket sätt de gemensamma åtgärderna är bindande för medlemsstaterna.

För svensk del har uppfattningen hela tiden varit att de gemensamma åtgärderna är folkrättsligt bindande på samma sätt som andra mellanstatliga instrument. Detta innebär att det föreligger en skyldighet att se till att rättsläget i Sverige överensstämmer med innebörden av en gemensam åtgärd. Om svensk lagstiftning redan innehåller bestämmelser som säkerställer detta, behöver inte någon särskild åtgärd vidtas. Vid motsatt förhållande måste en särskild genomförandeåtgärd beslutas. Det finns alltså inte någon valrätt mellan att genomföra en gemensam åtgärd eller att låta bli. Det faktum att en gemensam åtgärd – i enlighet med den svenska rättens grundläggande dualistiska syn på folkrättens förhållande till den interna rätten – inte kan gälla direkt här i riket, innebär på intet sätt att den inte är bindande för Sverige. De gemensamma åtgärdernas karaktär av mellanstatliga överenskommelser innebär också att regeringens befogenhet att ingå sådana överenskommelser begränsas av bestämmelserna i 10 kap. 2 § regeringsformen.

Rambesluten och besluten enligt artikel K 6.2 är bindande för medlemsstaterna men har inte direkt effekt. De kan alltså inte grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda med mindre de har genomförts i nationell lagstiftning. De är inte knutna till någon befogenhet för kommissionen att kontrollera det nationella genomförandet. EG-domstolen får inte heller jurisdiktion beträffande detta. Någon procedur motsvarande vad som gäller enligt artikel 169 i EG-fördraget finns alltså inte. Den bundenhet som åsyftas motsvarar i själva verket fullt ut den som enligt det nyss sagda följer av de gemensamma åtgärderna, dvs. en folkrättslig förpliktelse.

Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att de nya beslutsformerna i tredje pelaren inte på något avgörande sätt skiljer sig från de gemensamma åtgärderna. De påverkar inte den grundläggande karaktären av tredjepelarsamarbetet. De innebär inte någon överföring av beslutsbefogenheter. För klarhetens skull skall avslutningsvis understrykas att, på motsvarande sätt som gäller för gemensamma åtgärder i dag, regeringen inte utan förbehåll kan delta i beslut enligt den

nya artikel K 6.2, om besluten har ett innehåll som förutsätter riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § regeringsformen.

### *Institutionernas roll*

Samarbetet i tredje pelaren kommer efter Amsterdamfördraget att föra med sig starkare roller för de gemensamma institutionerna och särskilt för EG-domstolen. Kommissionen får en initiativrätt vid sidan av medlemsstaterna.

Detta har kommissionen tidigare inte haft på de områden som den tredje pelaren nu kommer att omfatta. Inför flertalet beslut skall Europaparlamentet höras.

När det gäller domstolen innebär de nya reglerna att domstolen blir behörig att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, liksom om tolkningen av tredjepelarkonventioner och om giltigheten och tolkningen av åtgärder för att genomföra dem. Det ankommer emellertid på varje medlemsstat att själv avgöra om den för egen del vill godta domstolens behörighet i detta avseende. Domstolen får också behörighet att pröva lagligheten av rambeslut och andra beslut. Slutligen blir domstolen behörig att avgöra tvister mellan medlemsstaterna rörande alla tredjepelarinstrument samt tvister mellan medlemsstaterna och kommissionen som rör tolkningen av tredjepelarkonventioner.

### *Kommissionen och Europaparlamentet*

Kommissionen har i dag (artikel K 3.2 första strecksatsen) förslagsrätt beträffande de områden som enligt Amsterdamfördraget skall flyttas över från tredje till första pelaren (yttre gränskontroller, asyl och invandring samt den civilrättsliga delen av det rättsliga samarbetet). Den initiativrätt som kommissionen nu får vid sidan av medlemsstaterna beträffande det samarbete som blir kvar i tredje pelaren (artikel K 6 andra stycket) är alltså inte i sig någon principiell nyhet. Men den gäller inom nya samarbetsområden.

Skyldigheten enligt den nya artikel K 11 att höra parlamentet, som gäller inför alla beslut utom gemensamma ståndpunkter, är en nyhet i förhållande till den skyldighet som gäller i dag för ordförandelandet att höra parlamentet om "de viktigaste aspekterna" av tredjepelarsamarbetet (artikel K 6.2). Förändringen innebär emellertid inte att parlamentet ges något inflytande över beslutsfattandet på det sätt som samtyckes- och medbeslutandeproceduren innebär i första pelaren.



Sammantaget är reformerna avseende kommissionens initiativrätt och skyldigheten att höra parlamentet ägnade att öka effektiviteten, öppenheten och den demokratiska bredden i tredjepelarsamarbetet. De medför inte någon förändring av den grundläggande karaktären hos detta samarbete.

### *EG-domstolen*

Förändringarna beträffande EG-domstolens roll är de mest omfattande i Amsterdamfördraget. Domstolen får nu behörighet avseende förhandsavgöranden, laglighetsprövning och tvistlösning. Det ankommer emellertid på varje medlemsstat att själv besluta om de egna domstolarna skall få möjlighet att begära förhandsavgöranden av domstolen. I det följande behandlas till en början domstolens nya behörigheter avseende laglighetsprövning och tvistlösning och därefter frågan om förhandsavgöranden.

#### Laglighetsprövning

Bestämmelsen om laglighetsprövning i artikel K 7.6 bygger på artikel 173 i EG-fördraget. Den är emellertid begränsad till prövning på talan av kommissionen eller en medlemsstat. Bestämmelsen innebär att domstolen kan ogiltigförklara ett rambeslut eller ett annat beslut på någon av grunderna bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av Maastrichtfördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller, slutligen, maktmissbruk.

Det måste först konstateras att en behörighet för en domstol att ogiltigförklara beslut som medlemsstaterna enhälligt har antagit inte är ett självklart inslag i ett mellanstatligt samarbete. Denna behörighet måste dock ses mot bakgrund av att rambesluten och besluten kommer att fattas av medlemsstaterna inom ramen för ett specifikt institutionellt system med utnyttjande av gemensamma organisatoriska och finansiella resurser. Medlemsstaterna har därför enats om att i denna del ge EG-domstolen en behörighet motsvarande vad som gäller enligt artikel 173 i EG-fördraget.

Det faktum att fördraget ger domstolen denna nya behörighet innebär emellertid inte någon överföring av intern beslutskompetens från medlemsstaterna till domstolen. Domstolen kan inte ålägga medlemsstaterna att vidta några åtgärder. Om ett beslut skulle ogiltigförklaras av domstolen, påverkar detta i sig inte giltigheten av interna regler som genomför beslutet. Däremot bortfaller naturligtvis den bundenhet som beslutet medför. Vad domstolen i själva verket prövar är

om medlemsstaternas gemensamma beslut ligger inom ramen för det samarbete som avdelning VI av Maastrichtfördraget reglerar, dvs. om beslutet är fördragsenligt och därmed utlöser de institutionella arrangemang som är knutna till ett sådant beslut.

#### Tvistlösning

Laglighetsprövningen kan beskrivas som att domstolen får behörighet att tolka tvister om innebörden av fördragets bestämmelser om ramarna för samarbetet. Domstolen får också enligt artikel K 7.7 en motsvarande behörighet att lösa tvister som gäller tolkningen av de konkreta beslut som fattas enligt artikel K 6.2. En sådan behörighet för ett opartiskt organ är inte något ovanligt inslag i mellanstatligt samarbete i allmänhet. I Maastrichtfördraget finns denna möjlighet redan när det gäller tredjepelarkonventioner. EG-domstolen kan där ges behörighet att avgöra tvister som gäller tolkningen av konventionerna (artikel K 3.2 c tredje stycket). Det faktum att denna tvistlösningsmekanism nu görs obligatorisk för alla beslut enligt artikel K 6.2 påverkar inte den mellanstatliga karaktären hos samarbetet enligt fördraget i denna del.

#### Kommissionens talerätt enligt artikel K 7.6 och artikel 7.7

I samband med att domstolens nya behörigheter avseende laglighetsprövning och tvistlösning behandlas, skall noteras att dessa bestämmelser också medför en utökad roll för kommissionen i tredjepelarsamarbetet. Således får kommissionen samma talerätt som medlemsstaterna när det gäller ogiltighetstalan enligt artikel K 7.6 samt när det gäller tvister med medlemsstaterna om tolkningen av konventioner som upprättats enligt artikel K 6.2 d.

Kommissionen deltar fullt ut i arbetet inom den tredje pelaren. Detta innebär bl.a. att kommissionen i kraft av sin organisation och sina resurser har en viktig roll att spela när det gäller genomförandet av beslut, även om det på detta område inte finns någon övervakningsprocedur motsvarande den som gäller enligt artikel 169 i EG-fördraget. Kommissionen har också den viktiga rollen som förslagsställare, en roll som enligt Amsterdamfördragets bestämmelser kommer att omfatta alla de frågor som tredjepelarsamarbetet omfattar.

Det är mot denna bakgrund naturligt att kommissionen – när domstolen får behörighet i tredje pelaren – får bringa de aktuella tolkningsfrågorna under domstolens prövning.

#### Förhandsavgöranden

Den principiellt sett mest betydelsefulla nyheten när det gäller domstolens behörighet är bestämmelserna om förhandsavgöranden i artikel K 7.1–5. Av intresse i detta sammanhang är de tre första punkterna. Bestämmelserna innebär, enligt första punkten, att domstolen får behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, tolkningen av konventioner samt giltigheten och tolkningen av åtgärder som genomför konventionerna. Det står dock, enligt mönster från Europokonventionen, varje medlemsstat fritt att för egen del godta domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden (andra punkten). Medlemsstaterna kan, enligt tredje punkten, välja att ge de nationella domstolarna en generell möjlighet att begära förhandsavgörande eller begränsa möjligheten till sista instans.

#### Bindande förhandsavgöranden i mellanstatligt samarbete

Vid bedömning av vilken betydelse reglerna om förhandsavgörande har för karaktären hos samarbetet i den tredje pelaren kan som allmän utgångspunkt anföras följande.

Det föreligger normalt i ett mellanstatligt samarbete ett behov av att säkerställa att gemensamt beslutade regler tillämpas på ett enhetligt sätt. Detta behov gör sig starkare gällande ju mer utvecklat ett samarbete är. Ett sätt att säkerställa en enhetlig tolkning är att låta en opartisk instans tolka innebörden av överenskommelsen. Avsaknaden av en sådan lämnar dock inte de nationella domstolarna fritt spelrum för egna tolkningar av interna rättsregler som grundar sig på sådana överenskommelser.

En grundläggande tolkningsprincip är att de interna bestämmelserna skall tolkas på det sätt som står i bäst överensstämmelse med den mellanstatliga överenskommelsen. Det viktigaste tolkningsdatumet vid tolkning av den mellanstatliga överenskommelsen blir i avsaknad av en gemensam tolkningsinstans i allmänhet hur överenskommelsen i praktiken tillämpas av majoriteten avtalsparter. Det föreligger således alltid en bundenhet för domstolar som har att tolka nationella bestämmelser som grundar sig på en mellanstatlig överenskommelse. Den bundenhet som ett förhandsavgörande medför för den frågande domstolen är naturligtvis av en kvalificerad art i förhållande till denna allmänna bundenhet.

När det gäller de nya bestämmelserna i artikel K 7.1–3 är det för det första av betydelse att – till skillnad från vad som gäller enligt EG-fördraget – det i detta fall är fråga om en möjlighet och inte en skyldighet för medlemsstaterna att genom en förklaring ge sina domstolar möjlighet att begära förhandsavgöranden. Det är vidare så att här saknas motsvarighet till den skyldighet att inhämta förhandsavgörande som enligt artikel 177 i EG-fördraget föreligger för domstolar i sista instans.

Artikel K 7 medför alltså aldrig en skyldighet för någon domstol att inhämta förhandsavgörande utan överlämnar till dessa att bedöma om det är nödvändigt. Den valda modellen innebär alltså att medlemsstaterna kan välja om och i vilken utsträckning de vill underkasta sig det överstatliga inslag som förhandsavgörandena innebär. Den medlemsstat som så önskar kan helt stå utanför, medan en annan kan gå så långt som att i sin interna lagstiftning föreskriva en skyldighet att inhämta förhandsavgörande som motsvarar den som gäller enligt artikel 177 i EG-fördraget.

Systemet med förhandsavgöranden innebär genom den koppling som finns mellan tredje pelaren och gemenskapsrätten (artikel L b jämförd med artikel K 7) att gemenskapsrätten ges ett visst genomslag i tredje pelaren. För den medlemsstat som väljer att ansluta sig till systemet innebär detta att medlemsstaten godtar att de egna domstolarna blir bundna av EG-domstolens förhandsavgöranden i det enskilda fallet. Härigenom avstår de nationella domstolarna en del av sina beslutsbefogenheter till EG-domstolen. En förklaring enligt artikel K 7.2 innebär alltså en överföring av beslutsbefogenheter till EG.

Införandet av ett system med bindande förhandsavgöranden inom ramen för den mellanstatliga tredje pelaren måste ses mot bakgrund av den utvecklingsgrad som samarbetet har redan i dag. De reformer som har beslutats genom Amsterdamfördraget innebär att samarbetet kommer att fördjupas ytterligare. Det får avgörande betydelse när det gäller att säkerställa att genomförandet av den fria rörligheten för personer inte sker till priset av en minskad säkerhet för unionens invånare. Inte minst i utvidgningsperspektivet kommer det att föreligga ett mycket stort intresse av en enhetlig tolkning av de rättsakter som beslutas inom ramen för samarbetet.

### *Slutsatser*

Samarbetet i tredje pelaren såsom det kommer att gestalta sig efter Amsterdamfördragets ikraftträdande förblir i princip mellan-statligt. Grundbeslut kommer även i fortsättningen att fattas enhälligt och genomföras av varje medlemsstat i enlighet med gällande nationella procedurer. De gemensamma institutionerna ges starkare roller än i dag, men något system för kontroll av att medlemsstaterna genomför besluten, eller hur de genomförs, motsvarande det system som gäller i första pelaren införs inte. Den mellanstatliga karaktären av samarbetet

består när det gäller de områden inom vilka medlemsstaterna väljer att samarbeta.

Ett deltagande i systemet för förhandsavgöranden innebär att beslutsbefogenheter förs över till EG-domstolen i likhet med vad som redan kan ske i särskilda fall enligt artikel K 3.2 tredje stycket i Maastrichtfördraget. Systemet med förhandsavgöranden utgör alltså ett om inte nödvändigt, så i vart fall inte onaturligt inslag i det utvecklade mellanstatliga samarbete som tredje-pelarsarbetet utgör.

### 11.3 Svensk förklaring enligt artikel K 7.2

Bör då Sverige godta att svenska domstolar begär förhandsbesked av domstolen? Enligt vad som anges i artikel K 7.3 kan godtagandet avse antingen att domstolar i sista instans får vända sig till EG-domstolen eller att samtliga domstolar får denna möjlighet.

Det torde knappast vara meningsfullt eller möjligt att försöka bedöma det konkreta behov av att begära förhandsavgöranden enligt artikel K 7.1 som svenska domstolar i framtiden kan komma att få. Den aktuella frågan får i stället bedömas utifrån mera allmänna överväganden.

Följande talar för att Sverige bör avge en förklaring enligt artikel K 7.2. Systemet med förhandsavgöranden innebär att EG-domstolen får tolka innebörden av tredjepelarrättsakterna i förhållande till konkreta situationer som aktualiseras i de frågor som ställs till domstolen. För att domstolens rättspraxis skall bli representativ är det naturligtvis en fördel om domstolar i så många medlemsstater som möjligt ges möjlighet att begära förhandsbesked. Det föreligger i och för sig (artikel K 7.4) en rätt för alla medlemsstater, också sådana som inte för egen del godtagit domstolens behörighet, att inkomma med inlagor och skriftliga synpunkter. Även om sådana interventionsinlagor bidrar till att domstolen kan utveckla en allsidig rättspraxis, kan de inte ersätta värdet av att domstolen får ta ställning till konkreta frågor som aktualiserats i de olika rättssystem som medlemsstaterna representerar.

I det föregående har den bedömningen gjorts att deltagande i ett system med förhandsavgöranden av den typ som inrättas genom artikel K 7.1–3 inte innebär att samarbetet förlorar sin mellanstatliga karaktär, även om avgivandet av en förklaring enligt artikel K 7.2 innebär att beslutsbefogenheter i ett visst specifikt avseende överläts till EG. Det föreligger alltså inte några konstitutionella hinder mot att Sverige deltar i systemet med förhandsavgöranden. Det synes inte heller föreligga några andra skäl som talar emot ett sådant deltagande. Sverige bör därför avge en förklaring enligt artikel K 7.2.

*Bör alla svenska domstolar ges rätt att begära förhandsavgöranden?*

Den fråga som då återstår är om en förklaring bör avse rätten för alla domstolar att begära förhandsavgöranden eller om endast domstolar i sista instans bör omfattas av denna rätt. Processekonomiska skäl talar starkt för att ge alla domstolar denna möjlighet. Om inte alla domstolar kan begära förhandsbesked kan parterna tvingas driva processen till sista instans, bara för att kunna få ett tolkningsbesked från EG-domstolen. Alla svenska domstolar bör därför ges möjlighet att begära förhandsavgöranden enligt artikel K 7.1.

Den svenska förklaringen enligt artikel K 7.2 bör således avse det alternativ som anges i artikel K 7.3 b.

## 11.4 Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget m.m.

Enligt artikel 14.1 i Amsterdamfördraget ankommer det på varje medlemsstat att se till att fördraget blir gällande i medlemsstaten i enlighet med dess interna konstitutionella bestämmelser.

För att Sverige skall kunna tillträda Amsterdamfördraget måste riksdagen enligt 10 kap. 2 § regeringsformen godkänna fördraget.

I enlighet med vad som har anförts i det föregående innebär fördraget att ytterligare beslutanderätt överläts till EG, främst genom att samarbetsområden förs över från det mellanstatliga samarbetet i den tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i den första pelaren. Vidare innebär en förklaring av Sverige enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Maastrichtfördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget att beslutanderätt överläts till EG-domstolen.

Det innebär att ett godkännande av Amsterdamfördraget och den särskilda förklaringen – om riksdagen beslutar att en sådan skall avges – förutsätter ett riksdagsbeslut med tre fjärdedelars majoritet av de röstande enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Amsterdamfördraget innebär inte någon överlåtelse av beslutsbefogenheter till EU. Ett tillträde till fördraget förutsätter därför inte några grundlagsändringar.

De övergripande bestämmelserna om EG-rättens införlivande med svensk rätt finns i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). Enligt 3 § anslutningslagen får EG efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

Sistnämnda paragraf innehåller en förteckning över dessa fördrag och andra instrument.

Ett godkännande av Amsterdamfördraget och den särskilda förklaringen enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Maastrichtfördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget innebär att 4 § anslutningslagen måste ändras.





## 12 Författningskommentar

Som framgår av det föregående (avsnitt 11.4) föranleder ett tillträde till Amsterdamfördraget ändringar i 4 § anslutningslagen.

Amsterdamfördraget skall fogas till förteckningen. Detta innebär att Amsterdamfördraget, såsom ett nytt grundläggande fördrag, införlivas med den svenska nationella rätten och blir gällande här i landet med den verkan som den övriga EG-rätten har.

I det föregående (11.3) har föreslagits att Sverige skall avge en förklaring enligt artikel K 7.2 och artikel K 7.3 b i Maastrichtfördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget. Också denna förklaring måste föras upp på förteckningen i 4 §. Någon särskild bestämmelse för att informera svenska domstolar om vad som gäller enligt artikel 177 i EG-fördraget ansågs inte behövas i samband med Sveriges anslutning till EU (prop. 1993/94:114, s. 27f). Sveriges anslutning till systemet med förhandsavgöranden enligt artikel K 7.1–5 i Maastrichtfördraget bör därmed inte heller komma till uttryck på annat sätt än i anslutningslagen.

Resultatet av förenklingsarbetet innebär bl.a. att två internationella överenskommelser kan upphävas, se artikel 9 i Amsterdamfördraget. De båda rättsakterna, konventionen den 25 mars 1957 om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna och Fördraget den 8 april 1965 om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna skall tas bort från förteckningen i 4 § anslutningslagen. Protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier, som fogats till det sistnämnda fördraget, skall emellertid förbli i kraft och skall därför i sin tur fogas till förteckningen.

Ändringarna skall träda i kraft vid fördragets ikraftträdande enligt artikel 14.2 i Amsterdamfördraget. Enligt denna artikel skall fördraget ratificeras av samtliga avtalsparter i enlighet med deras konstitutionella regler. Fördraget träder sedan i kraft den första dagen i den andra månaden efter den månad då det sista ratifikationsinstrumentet har deponerats hos Italienska republikens regering.

Det kan inte nu förutses när samtliga förutsättningar för ikraftträdande av Amsterdamfördraget är uppfyllda. Det bör därför

ankomma på regeringen att bevaka detta och besluta när lagändringarna  
skall träda i kraft.

