

Regeringens proposition

1997/98:58

Amsterdamfördraget

Prop.
1997/98:58

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 februari 1998

Göran Persson

Lena Hjelm-Wallén
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Amsterdamfördraget) samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Amsterdamfördraget innehåller dels materiella ändringar i de grundläggande fördragen, dels en förenkling av fördragen genom att ett stort antal bestämmelser som inte längre är aktuella upphävs och artiklarna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och Fördraget om Europeiska unionen numreras om. I propositionen redovisas dessa ändringar.

Genom Amsterdamfördraget förs ett antal samarbetsområden över från det mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor till gemenskapssamarbetet. Detta innebär att beslutsbefogenheter i motsvarande grad lämnas över till Europeiska gemenskapen (EG).

Den mellanstatliga karaktären på samarbetet när det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och rättsliga och inrikes frågor i övrigt består. Amsterdamfördraget öppnar en möjlighet för medlemsstaterna att ge EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden när det gäller giltigheten och tolkningen av vissa beslut och tolkningen av konventioner inom tredje pelaren. Det kan ske genom att en medlemsstat avger en förklaring med denna innebörd. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att Sverige lämnar en sådan förklaring.

Ett tillträde till Amsterdamfördraget förutsätter en ändring av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska

unionen. I propositionen läggs fram förslag till en sådan lagändring. Lagändringen föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	10
4	Tillkomsten av Amsterdamfördraget	11
4.1	Regeringskonferensen 1996–1997.....	11
4.1.1	Arbetet med regeringskonferensen i Sverige ..	13
4.1.2	Frågor som Sverige prioriterade i konferensen	13
4.1.3	Information till allmänheten.....	14
4.2	Amsterdamfördragets uppbyggnad	14
5	De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget.....	15
5.1	Regeringsformen och internationella överenskommelser .	16
5.2	Sveriges anslutning till EU.....	17
5.3	De nya bestämmelserna i första pelaren.....	18
5.4	De nya bestämmelserna i andra pelaren	19
5.5	De nya bestämmelserna i tredje pelaren.....	20
6	Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget.....	26
7	Svensk förklaring om behörighet för EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden.....	32
8	Ändring i anslutningslagen.....	35
9	Unionen och medborgaren	36
9.1	Öppenhet	37
9.2	Grundläggande rättigheter.....	42
9.2.1	Gemensamma principer	43
9.2.2	EG-domstolens kontroll av institutionerna	45
9.2.3	Åtgärder mot diskriminering.....	45
9.2.4	Övriga frågor.....	46
9.3	Unionsmedborgarskapet.....	48
9.4	Dataskydd för personuppgifter	49
10	Samarbetet inom EG (första pelaren)	50
10.1	Fri rörlighet för personer	52
10.1.1	Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa...	53
10.1.2	Gränskontroll och visering.....	55
10.1.3	Asyl och invandring	58
10.1.4	Civilrättsligt samarbete	64
10.1.5	Protokollen om Storbritanniens och Irlands respektive Danmarks ställning	67
10.1.6	Beslutsfattande m.m.....	68
10.2	Sysselsättning	70
10.3	Miljö.....	75
10.4	Jämställdhet mellan kvinnor och män	79
10.5	Konsumentpolitiken	82

10.6	Sociala frågor	84
10.7	Folkhälsa	87
10.8	Djurskydd.....	88
10.9	Radio och television i allmänhetens tjänst	89
10.10	Den gemensamma handelspolitiken.....	90
10.11	Avtal med tredje land	91
10.12	Övrig gemenskapspolitik	93
11	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren). 96	
11.1	Samarbetet inom andra pelaren.....	97
11.2	Samarbetets mål och medel.....	99
11.3	Beslutsfattande	100
11.4	Institutionernas roller	101
11.5	Försvarsdimensionen.....	104
12	Samarbete i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren).....	106
12.1	Polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor.....	107
12.1.1	Samarbetets mål och omfattning.....	108
12.1.2	Polis- och tullsamarbete	110
12.1.3	Straffrättsligt samarbete	114
12.1.4	Beslutsfattande m.m.....	116
12.1.5	Institutionernas roller	120
12.2	Schengensamarbetet.....	123
12.2.1	Schengensamarbetets innehåll	124
12.2.2	Införlivande av Schengensamarbetet	127
13	Unionen och medlemsstaterna.....	131
13.1	Närmare samarbete	131
13.2	Subsidiaritet	134
13.3	Gemenskapslagstiftningens kvalitet	136
14	Institutionerna.....	137
14.1	Framtida institutionella reformer.....	137
14.2	Rådet	140
14.3	Rådets beslutsprocedurer med Europaparlamentet	142
14.4	Kommissionen	145
14.5	Europaparlamentet	147
14.6	De nationella parlamentens roll.....	148
14.7	EG-domstolen	150
14.8	Revisionsrätten.....	151
14.9	Budget och bedrägeribekämpning	152
14.10	Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.....	153
14.11	Institutionernas säte.....	154
14.12	Statistik.....	155
15	Förenkling av fördragen	156
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 februari 1998		
Error! Bookmark not defined.		
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	164
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	Error! Bookmark not defined.

Del 2

Bilaga 3	Amsterdamfördraget	9
Bilaga 4	Protokollen	189
Bilaga 5	Slutakten med bifogade förklaringar	235
Bilaga 6	Förteckning över de artiklar enligt vilka, till följd av Amsterdamfördraget, beslutsfattande med kvalificerad majoritet skall tillämpas	325
Bilaga 7	Förteckning över de artiklar enligt vilka, till följd av Amsterdamfördraget, den s.k. medbeslutandeproceduren enligt artikel 189b i EG-fördraget skall tillämpas.....	327
Bilaga 8	Förteckning över de artiklar enligt vilka, till följd av Amsterdamfördraget, Ekonomiska och sociala kommittén skall höras	329
Bilaga 9	Förteckning över de artiklar enligt vilka, till följd av Amsterdamfördraget, Regionkommittén skall höras	331
Bilaga 10	Konsoliderad version av Unionsfördraget	333
Bilaga 11	Konsoliderad version av EG-fördraget	381

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen,
2. godkänner Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget,
3. godkänner att en förklaring avges av Sverige enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Fördraget om Europeiska unionen i deras nya lydelse.

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 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

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

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 atomenergigemenskapen

9. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade 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 (Europa-parlamentet) 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

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 Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

8. Beslutet av Europeiska gemenskapernas råd av den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade 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 (Europa-parlamentet) 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

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 atomenergi-gemenskapen

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.*

om Konungariket Spaniens och Portugisiska republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergi-gemenskapen

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 K 7.3 b i Fördraget om Europeiska unionen i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget*

21. *Bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–20.*

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

3 Ärendet och dess beredning

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i Europeiska unionen (EU). Samarbetet inom EU grundar sig främst på Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) samt Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget).

I Unionsfördraget (artikel N.2) bestämdes att en regeringskonferens skulle sammankallas år 1996 för att se över vilka bestämmelser i fördragen som behövde revideras. I enlighet med detta inleddes en regeringskonferens vid Europeiska rådets möte i Turin i slutet av mars 1996. De politiska förhandlingarna om ett nytt fördrag avslutades vid Europeiska rådets möte i Amsterdam den 17 juni 1997. Det nya fördraget – Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem (Amsterdamfördraget) – och dess slutakt granskades juridiskt och språkligt under sommaren 1997. Amsterdamfördraget och slutakten undertecknades den 2 oktober 1997 i Amsterdam.

Enligt artikel 14 i Amsterdamfördraget skall det ratificeras av de höga fördragsslutande parterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Innebörden av Amsterdamfördraget, dess konsekvenser och behovet av lagändringar har redovisats i en departementspromemoria Amsterdamfördraget EU:s regeringskonferens 1996–1997 (Ds 1997:64). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (dossier H 110 B).

Amsterdamfördraget i svensk text finns som *bilaga 3* till propositionen och de protokoll som antogs av medlemsstaterna i regeringskonferensen finns i *bilaga 4*. Fördragets slutakt med de förklaringar som medlemsstaterna i regeringskonferensen antog eller beaktade finns som *bilaga 5* till propositionen.

Som bilagor finns också fyra förteckningar över artiklar som till följd av Amsterdamfördraget dels skall omfattas av beslutsfattande med kvalificerad majoritet respektive den s.k. medbeslutandeprocéduren enligt artikel 189b i EG-fördraget, dels skall omfattas av krav på att höra Ekonomiska och sociala kommittén respektive Regionkommittén (*bilagorna 6-9*).

Konsoliderade versioner av Unionsfördraget och EG-fördraget har fogats till slutakten i informativt syfte och är inte en del av Amsterdamfördraget. Dessa versioner finns som *bilaga 10 och 11*.

För att underlätta jämförelser med gällande lydelse av olika artiklar avses vid hänvisningar i propositionen till artiklar i fördragen dessa artiklar i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget, dvs. före

omnumreringen. Detta gäller om något annat inte anges särskilt. Vid hänvisningar i denna proposition till protokoll och förklaringar anges inom parentes den beteckning som de har fått i slutakten.

4 Tillkomsten av Amsterdamfördraget

Som EU-medlem har Sverige säte och stämma i EU:s beslutande organ och därmed möjlighet att direkt påverka beslut inom alla unionens samarbetsområden. Enligt regeringens uppfattning har Sverige väl tagit tillvara dessa möjligheter under de dryga tre årens medlemskap. Svenska intressen har bevakats och Sverige har i kraft av kompetens och kunskap kunnat påverka beslut inom för Sverige viktiga områden i en omfattning som väl motsvarar vårt lands storlek.

Hur EU skall fungera och vilken inriktning unionen skall ha är dock inte en gång för alla givet. Medlemsstaterna beslutar gemensamt om utformningen av EU:s grundläggande fördrag. Som medlem av EU kan Sverige därmed också vara med och påverka den fortsatta utvecklingen av fördragen.

Sverige medverkar som EU-medlem också i den för freden och avspänningen i Europa mycket betydelsefulla utvidgningen av EU till de öst- och centraleuropeiska kandidatländerna samt Cypern.

Den fortsatta utvecklingen av fördragen och utvidgningen av EU är en process vars betydelse för Europa knappast kan överskattas. I och med EU:s regeringskonferens 1996–1997 gick denna process in i en aktiv fas som kommer att pågå under lång tid framöver.

4.1 Regeringskonferensen 1996–1997

I slutskedet av den regeringskonferens som resulterade i Unionsfördraget stod det klart att det inte var möjligt att nå ett så långtgående resultat som vissa medlemsstater önskade. Medlemsstaterna 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 Unionsfördraget.

Konferensens inriktning kom i stor utsträckning att bestämmas av två frågor.

Den första frågan avsåg behovet av att säkerställa det folkliga stödet för Europaprojektet. Den problemfyllda ratifikationsprocessen efter Unionsfördragets undertecknande visade att det fanns grundläggande problem när det gällde det folkliga stödet. Den allmänna ekonomiska nedgången i Europa under början av 1990-talet och inte minst den oacceptabelt stora arbetslösheten ställde krav på EU att på ett mer ändamålsenligt sätt kunna ta sig an medborgarnas problem och ställa medborgaren mer i centrum för verksamheten.

Den andra frågan avsåg de behov som skulle uppstå inför den förestående utvidgningen. Att EU i princip välkomnade de öst- och centraleuropeiska kandidatländerna som medlemmar slogs fast av Europeiska rådet

redan år 1993 i Köpenhamn. Det handlade nu inte bara om att få unionen att fungera väl med 15 medlemsstater. Det handlade också om att försöka finna samarbetsformer som skulle säkra effektiviteten i en union med i framtiden kanske långt fler än 20 medlemsstater. Det var således angeläget att sammankalla företrädare för medlemsstaternas regeringar till en konferens för att hitta lösningar på dessa frågor.

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. Reflektionsgruppens arbete redovisades den 5 december 1995 i en slutrapport till Europeiska rådets möte i Madrid den 15–16 december 1995. Den kom att få ett avgörande inflytande på dagordningen för regeringskonferensen.

De övergripande politiska riktlinjerna för arbetet i regeringskonferensen gavs av Europeiska rådet. Ansvar 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. 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, nämligen 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 en bred inriktning, vilket låg väl i linje med svenska intressen. 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. Under ledning av ordförandelandet Irland började ett konkret 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 17 juni 1997 konstatera att de politiska förhandlingarna hade avslutats. Ett nytt fördrag var framförhandlat.

4.1.1 Arbetet med regeringskonferensen i Sverige

Att en regeringskonferens skulle inledas år 1996 stod alltså klart redan när Sverige blev medlem i EU. De svenska förberedelserna för regeringskonferensen tog också fart så snart medlemskapet var ett faktum. En självklar utgångspunkt för regeringen var att dessa förberedelser skulle ske i mycket nära kontakt med riksdagen.

Regeringen inledde en dialog med riksdagen redan under förberedelsefasen, i första hand med EU-nämnden. Detta fortsatte sedan under hela förhandlingen fram till och med det avslutande toppmötet i Amsterdam.

Regeringen lade fast riktlinjer för den svenska förhandlingen i sin skrivelse till riksdagen EU:s regeringskonferens 1996 (skr. 1995/96:30). I skrivelsen lämnades en redogörelse för förberedelsearbetet inför regeringskonferensen och för vissa principiella ställningstaganden i de frågor som konferensen kunde komma att behandla. Regeringen har vidare i sin skrivelse till riksdagen Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996 (skr. 1996/97:80) redogjort för förhandlingsläget i regeringskonferensen. Riksdagen har behandlat frågor om regeringskonferensen dels med anledning av regeringens skrivelse 1995/96:30 (bet. 1995/96: UU13, rskr. 1995/96:199), dels i samband med behandlingen av regeringens skrivelse 1996/97:80 (bet. 1996/97: UU13, rskr. 1996/97:269). Riksdagsbehandlingen visade att det förelåg en grundläggande samsyn mellan regeringen och en bred riksdagsmajoritet när det gäller de allra flesta frågor som aktualiserades i regeringskonferensen.

Den nära samsynen med riksdagen var en styrka i det svenska förhandlingsarbetet. Regeringsskrivelsen och riksdagens uttalande med anledning av regeringsskrivelsen gav en fast grund att stå på samtidigt som de löpande kontakterna mellan regering och riksdag innebar att ramarna för den svenska förhandlingen kunde anpassas och preciseras på ett ändamålsenligt sätt allteftersom förhandlingarna utvecklade sig.

Sverige kunde därigenom uppträda som en aktiv och konstruktiv medlem under den första stora regeringskonferensen inom EU med svenskt deltagande.

4.1.2 Frågor som Sverige prioriterade i konferensen

Inom ramen för regeringskonferensens båda huvudmål, att inrikta samarbetet mera på människors behov och problem i vardagen och att förbereda unionen för den kommande utvidgningen, rymdes ett stort antal frågor och områden där det fanns ett svenskt intresse att reformera EU-samarbetet. Den konkreta svenska förhandlingsinriktningen måste emellertid med nödvändighet präglas av en stark prioritering.

I regeringskonferensen deltog 15 medlemsstater och EG-kommissionen. Vid sidan av de formella parterna vid konferensen var Europaparlamentet nära knutet till förhandlingarna. För att säkerställa största möjliga påverkan på det slutliga resultatet i en förhandling med en så stor deltagarkrets måste de mest aktiva svenska insatserna koncentreras till ett begränsat antal punkter på dagordningen.

Mot denna bakgrund kom det offensiva svenska agerandet att främst inriktas på områdena sysselsättning, miljö, öppenhet, jämställdhet mellan kvinnor och män, konsumentfrågor samt frågan om att förbättra unionens krishanteringsförmåga. Med undantag av konsumentfrågorna innefattade det svenska agerandet i dessa frågor att egna formella förslag förelades regeringskonferensen. I konsumentfrågan kunde det svenska agerandet inriktas på att stödja förslag som lades fram av bl.a. Finland.

4.1.3 Information till allmänheten

En mycket viktig del av arbetet med regeringskonferensen har varit att informera allmänheten om konferensen och att stimulera till debatt i de frågor som konferensen behandlade.

Denna informationsverksamhet inleddes genom den parlamentariska EU 96-kommittén som arbetade under perioden mars 1995 – juli 1996 (dir. 1995:15). Kommittén hade i uppdrag att låta utreda viktiga sakfrågor som konferensen kunde komma att behandla, att stimulera den offentliga debatten om dessa frågor och att ge såväl förespråkare som motståndare till vissa EU-frågor utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

Kommittén har låtit publicera ett tjugotal s.k. expertrapporter, dvs. gett experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att utreda ett antal viktiga sakfrågor. Rapporterna har publicerats i SOU-serien. En serie småskrifter som på ett lättillgängligt sätt redogör för olika frågor i anslutning till regeringskonferensen har också getts ut. Kommittén har även arrangerat seminarier i Stockholm och regionala möten över hela landet. Kommittén överlämnade i februari 1996 sitt betänkande Sverige, EU och framtiden EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen (SOU 1996:19).

Efter det att EU 96-kommittén hade slutfört sitt arbete fortsatte ett intensivt informationsarbete i Utrikesdepartementets regi. Detta arbete innefattade bl.a. en serie nyhetsbrev och seminarier samt medverkan av förhandlingsledningen och sakkunniga tjänstemän vid olika informationstillfällen. I samband med undertecknandet av Amsterdamfördraget genomfördes en stor informationssatsning, benämnd Nyfiken EU, med bl.a. korta informationsfilmer för TV. Utöver filmerna infördes annonser i rikstäckande dags- och kvällspress och utgavs informationsbroschyren Jag är nyfiken EU.

4.2 Amsterdamfördragets uppbyggnad

Amsterdamfördraget består av *tre delar*.

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

- Unionsfördraget,
- EG-fördraget,
- Kol- och stålfördraget,
- 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 slutbestämmelser finns en bestämmelse i artikel 12 om att artiklarna i Unionsfördraget och EG-fördraget skall numreras om.

Vid regeringskonferensen antogs *13 protokoll*. Dessa har samma rättsliga status som de fördrag till vilka de fogas. Vid regeringskonferensen antogs även *51 gemensamma förklaringar* samt beaktades *8 ensidiga förklaringar* av olika medlemsstater.

Regeringskonferensens *slutakt* innehåller en förteckning över de texter som medlemsstaterna i konferensen antog eller beaktade, nämligen Amsterdamfördraget, protokollen och förklaringarna. Till slutakten har slutligen i informativt syfte fogats konsoliderade versioner av Unionsfördraget och EG-fördraget (se avsnitt 15).

Till skillnad från fördraget och protokollen utgör slutakten inte en del av gemenskapsrätten. Den omfattas emellertid av den allmänna folkrätten. Den rättsliga statusen av de förklaringar som har fogats till slutakten bör ses mot bakgrund av de tolkningsbestämmelser som finns i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten som kodifierar den allmänna folkrättens regler vad gäller tolkning av internationella överenskommelser. Det är emellertid ytterst EG-domstolen som avgör vilken rättslig verkan som förklaringarna skall tillerkännas.

5 De konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget

Man brukar beskriva samarbetet inom unionen som ett samarbete inom tre pelare.

Samarbetet i den *första pelaren* utgörs av gemenskapssamarbetet inom de tre europeiska gemenskaperna med EG-fördraget, Kol- och stålfördraget och Euratomfördraget som grund. Samarbetet inom första pelaren skiljer sig från sedvanligt internationellt samarbete genom att medlemsstaterna genom fördragen har tilldelat gemenskaperna vissa beslutsbefogenheter. På grund av särdragen i dessa fördrag har en särskild rättsordning, gemenskapsrätten, utvecklats. Gemenskapsrätten skall i betydande utsträckning tillämpas av de nationella myndigheterna på samma sätt som intern rätt och den grundar i vissa fall rättigheter för enskilda. Samarbetet i första pelaren är alltså överstatligt.

Samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) i *andra pelaren* och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor i *tredje pelaren* är däremot mellanstatligt. Samarbetet grundas på

Unionsfördraget. Några beslutsbefogenheter har på dessa båda samarbetsområden inte förts över till EU eller några av unionens organ. Medlemsstaterna är i samarbetet bundna av de gemensamma besluten på samma sätt som normalt följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättsliga regler.

Som inledningsvis har sagts innebär Amsterdamfördraget ändringar av de fördrag som gemenskapssamarbetet i första pelaren bygger på och ändringar i Unionsfördraget som reglerar samarbetet i andra respektive tredje pelaren. Ett tillträde till Amsterdamfördraget förutsätter att regeringsformens krav för ingående av internationella överenskommelser är uppfyllda. I det följande skall därför redovisas regeringsformens bestämmelser på området, liksom sättet för Sveriges anslutning till EU från konstitutionella utgångspunkter. Härefter skall undersökas om karaktären av samarbetet i de tre pelarna förändras genom Amsterdamfördraget och om de konstitutionella förutsättningarna för ett tillträde till fördraget är uppfyllda.

5.1 Regeringsformen och internationella överenskommelser

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. Enligt 10 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen får regeringen inte heller ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen är av större vikt.

En internationell överenskommelse som Sverige ingår kan innebära att beslutanderätt som tillkommer svenska organ, t.ex. riksdagen eller regeringen, 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 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 EG så länge dessa har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Av 10 kap. 2 § andra stycket regeringsformen följer att samma ordning skall gälla för riksdagens godkännande av den internationella överenskommelsen. Om en överenskommelse innefattar att beslutanderätt överläts till EG, skall överenskommelsen alltså godkännas av riksdagen

med minst tre fjärdedelars majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Som nyss har sagts gäller 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 utan grundlagsändring får ske i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga (bet. 1993/94:KU21, s. 27). Som konstitutionsutskottet vidare uttalade i sammanhanget (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 därvid särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick.

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen gör det alltså möjligt att överlåta beslutanderätt till EG. Att bestämmelsen pekar ut 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 EU är rent mellanstatligt och något behov av att överlåta beslutanderätt föreligger därför inte.

5.2 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 av EU beslutade rådet den 1 januari 1995 om en anpassning av alla de dokument som hade avseende på de nya medlemsstaternas anslutning till EU.

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). Riksdagen antog lagförslaget (bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64, bet. 1994/95:UU10, rskr. 1994/95:115).

I 2 § lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen) föreskrivs sålunda att anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen m.m. och de rättsakter, avtal och andra beslut som har antagits av EG före Sveriges anslutning till EU skall gälla i Sverige med den verkan som följer av fördragen.

I 3 § anslutningslagen kommer överlåtelsen av beslutsbefogenheter till EG till uttryck. Sålunda föreskrivs där att EG:s beslut skall gälla i Sverige i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §. I 4 § räknas dessa fördrag och instrument upp.

Regeringens bedömning: Amsterdamfördraget innebär att nya beslutsbefogenheter överlämnas till EG.

Det bör inte finnas något hinder mot att överlåta ytterligare beslutsbefogenheter till EG.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig i frågan har instämt i promemorians bedömning eller har lämnat den utan erinran. De remissinstanser som sålunda har uttalat sig är *Justitiekanslern, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Riksorganisationen Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* och *Sveriges domareförbund*.

Skälen för regeringens bedömning: Amsterdamfördraget innebär förändringar av de befogenheter som tillkommer gemenskapen på de områden som ryms inom gemenskapssamarbetet i första pelaren. En viktig förändring som fördraget för med sig är att vissa samarbetsområden förs över från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Det gäller samarbete inom områdena yttre gränskontroller och asyl- och invandringspolitik samt samarbete i vissa civilrättsliga frågor (se avsnitten 10.1.1–10.1.4). Fördraget innebär i denna del att beslutsbefogenheter i motsvarande mån överlämnas till EG.

Ett annat område där beslutsbefogenheter uttryckligen överläts till EG är vissa åtgärder mot diskriminering (se avsnitt 9.2.3). Enligt en ny artikel i EG-fördraget, artikel 6a, ges EG kompetens att inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen enhälligt besluta om att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Som förut har redovisats gäller som förutsättning för överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG att EG vidmakthåller ett fri- och rättighetskydd som motsvarar det som ges i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen (10 kap. 5 § första stycket regeringsformen).

Inför Sveriges medlemskap i EU gjordes bedömningen att fri- och rättighetskyddet i EG inte var identiskt med, men motsvarade, dvs. låg i nivå med, det som gällde i Sverige (bet. 1993/94:KU 21, s. 26 f.). Tre års medlemskap har inte givit anledning att ändra denna bedömning.

Amsterdamfördraget innebär inte någon förändring i detta hänseende. Det resultat som uppnåddes i regeringskonferensen innebär snarare att fri- och rättighetskyddet stärks (se avsnitt 9.2).

Bland de områden som berörs av överlåtelsen finns det i detta sammanhang anledning att särskilt kommentera samarbetet i civilrättsliga frågor. Ordalydelsen av den nya artikeln 73m i EG-fördraget (se avsnitt

10.1.4) utesluter inte att artikeln 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 under regeringskonferensen för de problem som detta kunde innebära för Sverige. Genom den *gemensamma förklaring* (20) som antogs bör det stå klart att överlåtelsen av beslutsbefogenheter i denna del inte omfattar de frågor som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Av konstitutionsutskottets uttalanden i samband med tillkomsten av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen (se avsnitt 5.1) framgår att överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG inte kan ske i en sådan omfattning att bestämmelserna i regeringsformen om statsskickets grunder upphör att vara giltiga.

De beslutsbefogenheter som genom Amsterdamfördraget överlämnas till EG är varken till sin natur eller tillsammans med vad som redan har överlåtit av sådan omfattning att regeringsformens regler om statsskickets grunder upphör att vara giltiga.

Det föreligger således enligt regeringens bedömning inte något hinder mot att i enlighet med Amsterdamfördraget överlåta ytterligare beslutsbefogenheter till EG.

5.4 De nya bestämmelserna i andra pelaren

Regeringens bedömning: Amsterdamfördraget innebär inte någon överlåtelse av beslutsbefogenheter när det gäller samarbetet i andra pelaren om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Samarbetet förblir mellanstatligt.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttryckligen har berört frågan har instämt i eller godtagit promemorians bedömning. Bland dessa märks *Kammarrätten i Göteborg*, *Domstolsverket*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Sveriges domareförbund*.

Skälen för regeringens bedömning: Som kommer att framgå av redovisningen i det följande (avsnitt 11.3) innebär Amsterdamfördraget att systemet för beslutsfattande inom ramen för samarbetet om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ändras på så sätt att beslut i vissa fall skall fattas med kvalificerad majoritet. Det gäller beslut i rådet på grundval av en gemensam strategi. Detsamma gäller för beslut om genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Alla beslut inom försvarsdimensionen skall dock fattas med enhällighet. Samtidigt behåller medlemsstaterna sin vetorätt genom att de kan motsätta sig att beslut fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik.

Syftet med de nya reglerna är att nå en högre effektivitet i beslutsfattandet. De beslut som det är fråga om är beslut som närmast är av verkställighetskaraktär och som är nödvändiga för att genomföra en

enhålligt beslutad gemensam ståndpunkt eller gemensam åtgärd. De nya bestämmelserna (artikel J 13) innebär inte någon överlåtelse av beslutsbefogenheter som annars tillkommer svenska organ. De ändrar därför inte den mellanstatliga karaktären av samarbetet i andra pelaren.

5.5 De nya bestämmelserna i tredje pelaren

Regeringens bedömning: Amsterdampfödraget innebär att det framtida samarbetet i tredje pelaren om rättsliga och inrikes frågor förblir mellanstatligt. En förklaring om behörighet för EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden innebär en överföring av beslutsbefogenheter till EG, men inte till EU.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har berört frågorna, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Domstolsverket* och *Sveriges domareförbund* har inte haft några invändningar mot promemorians bedömningar. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har påpekat att gränsen mellan de europeiska gemenskaperna och den europeiska unionen som helhet med tiden suddas ut och att det därför finns skäl att förbereda en ändring av 10 kap. 5 § regeringsformen av innebörd att hänvisningen till Europeiska gemenskaperna byts ut.

Skälen för regeringens bedömning: Amsterdampfödraget innebär att samarbetet i tredje pelaren begränsas till polissamarbete och straffrättsligt samarbete (se avsnitt 12.1.1). Genom Amsterdampfödraget ändras också formerna för beslutsfattandet i detta samarbete (se avsnitt 12.1.4) och främst kommissionen och EG-domstolen får nya roller (se avsnitt 12.1.4).

Nya beslutsformer

De nya beslutsformerna är dels s.k. rambeslut enligt artikel K 6.2 b, dels vissa andra beslut enligt artikel K 6.2 c.

Samtidigt bortfaller den nuvarande beslutsformen gemensam åtgärd (nuvarande 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 överlämnar 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 anges i fördraget 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 syftar till en 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 nationella 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 lagstiftning är sålunda allmänt sett inte ett främmande inslag i ett mellanstatligt samarbete.

Bakgrunden till att det uttryckligen anges att besluten är bindande för medlemsstaterna är att det har rått delade meningar om, och i så fall på vilket sätt, de gemensamma åtgärderna är bindande för medlemsstaterna.

För svensk del har uppfattningen hela tiden varit att de gemensamma åtgärderna är bindande på samma sätt som andra folkrättsliga instrument. Den folkrättsliga bundenheten innebär att det föreligger en skyldighet att se till att Sverige uppfyller de åtaganden som har gjorts i den gemensamma åtgärden. Vilka åtgärder som kan bli aktuella för Sveriges del beror helt på vilka åtaganden som har gjorts i den gemensamma åtgärden, men det finns ingen rätt att välja mellan att uppfylla åtagandena och 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 alltså inte att den inte är bindande för Sverige.

De gemensamma åtgärdernas karaktär av mellanstatliga överenskommelser innebär att regeringens befogenhet att ingå sådana överenskommelser begränsas av bestämmelserna i 10 kap. 2 § regeringsformen. Möjligheten för regeringen att anta en gemensam åtgärd beror alltså på hur åtagandena har utformats.

Rambesluten och besluten enligt artikel K 6.2 c blir alltså bindande för medlemsstaterna, men de skall inte ha direkt effekt. Det innebär att de inte kan 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 när det gäller medlemsstaternas genomförande av sådana beslut. Något förfarande motsvarande vad som gäller enligt artikel 169 i EG-fördraget finns alltså inte.

Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att de nya beslutsformerna i tredje pelaren inte på något avgörande sätt skiljer sig från den nuvarande beslutsformen gemensam åtgärd. De påverkar inte den grundläggande mellanstatliga karaktären av tredjepelarsamarbetet. De innebär inte någon överföring av beslutsbefogenheter från riksdagen, regeringen eller andra svenska organ till EU.

Samarbetet i tredje pelaren kommer efter Amsterdamfördragets ikraftträdande att föra med sig nya roller för kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen.

Kommissionen får *initiativrätt* när det gäller de kvarvarande samarbetsområdena inom tredje pelaren, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete (artikel K 6.2). Kommissionen har i dag (nuvarande artikel K 3.2 första strecksatsen) initiativrätt beträffande de områden som enligt Amsterdamfördraget skall flyttas över från tredje till första pelaren (yttre gränskontroller, asyl och invandring samt vissa civilrättsliga frågor). Den initiativrätt som kommissionen nu får vid sidan av medlemsstaterna beträffande det samarbete som blir kvar i tredje pelaren är alltså inte i sig någon principiell nyhet i det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren. Men den gäller inom nya samarbetsområden.

Enligt den ordning som gäller i dag är ordförandelandet skyldigt att höra parlamentet om de viktigaste aspekterna av tredjepelarsamarbetet (nuvarande artikel K 6 andra stycket). Amsterdamfördraget innebär att rådet nu blir skyldigt att *höra Europaparlamentet* innan det fattar ett rambeslut, ett annat beslut eller upprättar en konvention. Förändringen innebär emellertid inte att parlamentet ges något inflytande över beslutsfattandet av det slag som samtyckes- och medbeslutandeprocédurerna innebär i första pelaren.

Reformerna när det gäller kommissionens initiativrätt och skyldigheten att höra parlamentet är ägnade att öka effektiviteten, öppenheten och den demokratiska bredden i tredjepelarsamarbetet. De medför inte någon förändring av den grundläggande mellanstatliga karaktären hos detta samarbete. Några beslutsbefogenheter som annars tillkommer svenska organ överläts inte till dessa institutioner.

När det gäller EG-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* som rör alla tredjepelarinstrument samt tvister mellan medlemsstaterna och kommissionen som rör tolkningen av tredjepelarkonventioner. Kommissionen får *talerätt* när det gäller giltigheten av besluten och i tvister om tolkningen av dessa.

I det följande behandlas till en början domstolens nya behörigheter när det gäller förhandsavgöranden, laglighetsprövning och tvistlösning. Därefter behandlas de nya bestämmelserna om kommissionens talerätt i dessa fall.

Den principiellt sett mest betydelsefulla nyheten när det gäller domstolens behörighet är bestämmelserna om förhandsavgöranden i artikel K 7.1–3 (se avsnitt 12.1.5). Bestämmelserna innebär, enligt artikel K 7.1, att domstolen får behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, tolkningen av konventioner samt giltigheten och tolkningen av genomförandeåtgärder. Det står dock, enligt mönster från konventionen den 26 juli 1995 om upprättande av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) och dess tilläggsprotokoll den 24 juli 1996, varje medlemsstat fritt att för egen del godta domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden (artikel K 7.2). Medlemsstaterna kan, enligt artikel K 7.3, välja att ge de nationella domstolarna en generell möjlighet att begära förhandsavgörande eller begränsa möjligheten till sista instans.

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

I ett mellanstatligt samarbete föreligger det i allmänhet 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 nationella rättsregler som grundar sig på sådana överenskommelser.

En grundläggande tolkningsprincip är att bestämmelserna skall tolkas på det sätt som står i bäst överensstämmelse med den mellanstatliga överenskommelsen, s.k. fördragskonform tolkning. En annan fråga är tolkningen av den mellanstatliga överenskommelsen. Allmänna principer för tolkningen av internationella överenskommelser finns i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (artiklarna 31 och 32). Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att en internationell överenskommelse skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen och mot bakgrund av överenskommelsens ändamål och syfte. Det ligger i sakens natur att det sätt på vilket överenskommelsen i praktiken tillämpas av avtalsparterna blir det vägledande vid tolkningen.

Den svenska rätten skall presumeras stå i överensstämmelse med de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har åtagit sig. Om en viss tveksamhet skulle uppstå skall den nationella regeln så långt som möjligt tolkas så att den harmonierar med den folkrättsliga förpliktelsen. Det föreligger således alltid en form av bundenhet för domstolar som har att tillämpa nationella bestämmelser att tolka dem så att de står i överensstämmelse med internationella överenskommelser som Sverige har ingått.

När det gäller de nya bestämmelserna i artikel K 7.1–3 bör framhållas att bestämmelsen innebär att det införs en möjlighet men inte en skyldighet för medlemsstaterna att genom en förklaring ge sina domstolar möjlighet att begära förhandsavgöranden. Någon motsvarighet till den skyldighet att inhämta förhandsavgörande som enligt artikel 177 i EG-fördraget föreligger för domstolar i sista instans införs således inte.

Systemet med förhandsavgöranden innebär 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. Genom att utnyttja möjligheten att begära förhandsavgörande blir de nationella domstolarna bundna av EG-domstolens avgörande. En förklaring enligt artikel K 7.2 innebär alltså en överföring av beslutsbefogenheter till EG, men inte till EU.

Laglighetsprövning

De nya bestämmelserna om laglighetsprövning i artikel K 7.6 bygger på artikel 173 i EG-fördraget. De är emellertid begränsade 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 Unionsfördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller, slutligen, maktmissbruk.

Det kan konstateras att en behörighet för en domstol att ogiltigförklara beslut som medlemsstaterna gemensamt 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 särskilt institutionellt system med utnyttjande av gemensamma organisatoriska och finansiella resurser samt under särskilda former.

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 nationella regler som genomför beslutet. Däremot bortfaller naturligtvis medlemsstaternas folkrättsliga bundenhet att genomföra beslutet. Vad domstolen i själva verket prövar är om medlemsstaternas gemensamma beslut ligger inom ramen för det samarbete som regleras i avdelning VI i Unionsfördraget, dvs. om beslutet är fördragsenligt och därmed utlöser de institutionella arrangemang som är knutna till ett sådant beslut. Några beslutsbefogenheter överläts därmed inte från svenska organ till EG eller EU. Den mellanstatliga karaktären hos samarbetet i denna del påverkas alltså inte.

Tvistlösning

Domstolen får enligt artikel K 7.7 också behörighet att lösa tvister som gäller tolkningen eller tillämpningen av de beslut som fattas enligt artikel K 6.2. En sådan behörighet för ett opartiskt organ är inte något ovanligt inslag i ett mellanstatligt samarbete i allmänhet. I dag finns denna möjlighet redan när det gäller tredjepelarkonventioner. EG-domstolen kan där ges behörighet att avgöra tvister som gäller tolkningen eller tillämpningen av konventionerna (nuvarande artikel K 3.2 sista stycket). Det faktum att denna tvistlösningsmekanism nu görs obligatorisk för alla

beslut enligt artikel K 6.2 innebär inte att några beslutsbefogenheter överläts från svenska organ till EG eller EU. Den mellanstatliga karaktären hos samarbetet enligt fördraget i denna del påverkas alltså inte.

Kommissionens talerätt

Domstolens nya behörigheter avseende laglighetsprövning och tvistlösning innefattar också 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 eller tillämpningen av konventioner som har ingåtts enligt artikel K 6.2 d.

Kommissionen deltar redan enligt det nuvarande fördraget 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 formell övervakningsprocedur motsvarande den som gäller enligt artikel 169 i EG-fördraget. Kommissionen har också, som nämnts tidigare, den viktiga rollen som förslagsställare, en roll som enligt Amsterdamfördragets bestämmelser kommer att omfatta alla frågor inom ramen för tredjepelarsamarbetet.

Det är mot denna bakgrund naturligt att kommissionen – när domstolen får behörighet i tredje pelaren – får bringa de aktuella tolkningsfrågorna under domstolens prövning. Kommissionens talerätt i denna del påverkar inte karaktären hos det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren.

Sammanfattning

Samarbetet i tredje pelaren såsom det kommer att gestalta sig efter Amsterdamfördragets ikraftträdande förblir i princip mellanstatligt. Grundbeslut kommer även i fortsättningen att fattas enhälligt och genomföras av varje medlemsstat i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser. De gemensamma institutionerna ges starkare roller än i dag. Något system för kontroll av att medlemsstaterna genomför besluten, eller hur de genomförs, motsvarande det system som gäller i första pelaren införs däremot inte. Den mellanstatliga karaktären hos samarbetet inom de områden där medlemsstaterna väljer att samarbeta består.

Om en medlemsstat väljer att delta i systemet för förhandsavgöranden, förs beslutsbefogenheter över till EG-domstolen i likhet med vad som redan kan ske i särskilda fall enligt artikel K 3.2 sista stycket i Unionsfördraget i dess nuvarande lydelse. Det är alltså frågan om en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG, men inte till EU. Till frågan huruvida Sverige skall ansluta sig till systemet med förhandsavgöranden och därmed överlåta beslutsbefogenheter i denna del till EG återkommer regeringen i det följande (se avsnitt 7).

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner Amsterdamfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Av de cirka 30 remissinstanser som uttryckligen har uttalat sig i frågan huruvida Sverige kan eller bör tillträda Amsterdamfördraget är det stora flertalet positiva eller har inga invändningar mot det. Sålunda anser *Justitiekanslern, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* att det inte föreligger några konstitutionella hinder mot ett tillträde. Bland de remissinstanser som är positiva till att Sverige tillträder Amsterdamfördraget märks bl.a. *Sveriges Pensionärers Riksförbund, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Riksorganisationen Centerkvinnorna, Stockholms Handelskammare, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* och *Medborgarrättsrörelsen*. Kritiska är *Ung Vänster, Fackliga EU-kritiker, Folkkampanjen Sverige ut ur EU* och *EU-kritiska rådet*, som avstyrker ett tillträde till Amsterdamfördraget. Ung Vänster anser att Amsterdamfördraget är ett steg i fel riktning. Fackliga EU-kritiker, Folkkampanjen Sverige ut ur EU och EU-kritiska rådet anser att Sverige inte skall ratificera fördraget bl.a. med hänsyn till den ökade överstatligheten och att frågan bör avgöras i en folkomröstning.

Skälen för regeringens förslag: EU:s mål är att göra krig i Europa otänkbart, att befästa demokratins idé, att säkra kontinentens miljö och att forma ett medborgarnas Europa. Europasamarbetets grundval är insikten om nationalstatens begränsningar när det gäller möjligheten att klara de riktigt stora problemen, de problem som endast kan lösas i samarbete över nationsgränserna. Legitimiteten och effektiviteten i EU-samarbetet fordrar självständiga och starka institutioner, men också medbestämmande och demokratisk kontroll.

Denna syn vägledde Sveriges agerande i regeringskonferensen och kommer att göra det också i det framtida EU-samarbetet.

Amsterdamfördraget leder till ett mer effektivt och mer öppet samarbete mellan medlemsstaterna. Fördraget förändrar dock inte EU:s grundläggande karaktär. EU förblir en sammanslutning av suveräna stater. Fördragsändringar skall även i fortsättningen beslutas enhälligt och godkännas i enlighet med samtliga medlemsstaters konstitutionella bestämmelser. Den grundläggande pelarstruktur som etablerades genom Unionsfördraget består. Vid sidan av gemenskapssamarbetet i första pelaren, där medlemsstaterna har överlämnat beslutsbefogenheter till de gemensamma institutionerna inom EG, finns de mellanstatliga delarna av samarbetet kvar när det gäller den gemensamma utrikes- och säker-

hetspolitiken i andra pelaren och i tredje pelarens polis- och tullsamarbete samt straffrättsliga samarbete.

Beslutanderätt överläts i viss omfattning till EG, främst genom att de samarbetsområden som har nära samband med den fria rörligheten för personer flyttas från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Omfattningen av överlåtelsen ligger enligt regeringens bedömning väl inom ramarna för riksdagens möjlighet att besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EG enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Amsterdamfördraget rubbar inte balansen mellan medlemsstaterna. Frågorna om viktningen av medlemsstaternas röster i rådet vid beslut med kvalificerad majoritet och om kommissionens sammansättning sköts på framtiden. Det var en besvikelse att en lösning inte kunde nås i dessa frågor, eftersom en lösning hade underlättat den fortsatta utvidgningsprocessen. Det uteblivna resultatet har emellertid inte hindrat utvidgningsprocessen att ta sin början. Regeringen avser att verka för att dessa frågor kan lösas så snart som möjligt och på ett sätt som beaktar en utvidgning av unionen med samtliga de nu aktuella kandidatländerna.

Samarbetets inriktning

EU är en sammanslutning av stater. EU kan emellertid inte fungera utan sina medborgares stöd. En folklig förankring av samarbetet är helt nödvändig. Det är därför av största vikt att EU genom Amsterdamfördraget kommer att få en tydligare inriktning på de frågor och problem som människor möter i vardagen, som arbetstagare, som konsumenter och som miljömedvetna medborgare.

Sysselsättning

Arbetslösheten har sedan lång tid varit ett av de allvarligaste problem som medlemsstaterna har haft att brottas med. Vikten av att samordna insatserna inom sysselsättningsområdet, att dra åt samma håll, kommer nu att avspeglas i fördraget.

Medlemsstaternas grundläggande ansvar för sysselsättningspolitiken kvarstår, men det skapas en ram för samordning och gemensam övervakning av politiken. Genom den politiska överenskommelsen vid det särskilda sysselsättningstoppmötet i november 1997 har den nya ordningen kunnat sättas i verket redan innan bestämmelserna i fördraget träder i kraft. Arbetslösheten förblir, inte minst till följd av Sveriges konsekventa agerande, en prioriterad fråga på EU:s dagordning.

Miljö

EU är det viktigaste instrumentet i kampen för att komma till rätta med gränsöverskridande miljöproblem. Genom det nya fördraget ges den grundläggande principen om hållbar utveckling sin rätta plats i fördragens målartiklar. I enlighet med principens övergripande betydelse görs det

otvetydigt klart att miljöhänsynen skall integreras i politiken på alla områden. Miljögarantin stärks och innehåller en viss möjlighet till nya nationella bestämmelser även efter det att harmoniserad lagstiftning har införts i EG.

En ökad öppenhet

Amsterdamfördraget innebär ett genombrott för offentlighetsprincipen i EU. Beslutsfattandet inom unionen skall ske så öppet som möjligt. De tre centrala institutionernas handlingar skall som huvudregel vara offentliga. Medborgare, och de som är bosatta i unionen, skall ha rätt att ta del av parlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Reglerna för sekretess skall läggas fast i en rättsakt som antas gemensamt av rådet och parlamentet. Även om denna nya reglering inte innebär att öppenheten i unionen parallellställs med den i Sverige, så innebär den ändå ett utomordentligt viktigt steg framåt.

Fördraget innebär också att ett stort antal bestämmelser och delar av bestämmelser som har förlorat sin rättsliga betydelse rensas bort ur de grundläggande fördragen. Artiklarna i Unionsfördraget och EG-fördraget numreras om. De grundläggande fördragen kommer genom dessa åtgärder att bli mera lättillgängliga för den intresserade allmänheten.

Grundläggande rättigheter

Amsterdamfördraget innebär att de grundläggande principer som är gemensamma för medlemsstaterna uttryckligen fördragsregleras som de principer som EU bygger på. Medlemsstaternas absoluta skyldighet att respektera dessa principer – frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen – kommer till tydligt uttryck i fördraget. Således skall endast länder som respekterar dessa principer kunna ansöka om medlemskap i unionen. Medlemsstater som inte respekterar dessa grundläggande principer riskerar att få sina rättigheter enligt fördragen upphävda under den tid som förhållandena består.

Det var inte möjligt att i regeringskonferensen nå enighet om att möjliggöra för EG att ansluta sig till Europakonventionen. EG-domstolens behörighet att kontrollera att institutionerna i sitt handlande uppfyller konventionens krav har emellertid uttryckligen lagts fast.

Genom Amsterdamfördraget får gemenskapen också en bredare befogenhet att vidta åtgärder för att bekämpa diskriminering.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Jämställdheten mellan kvinnor och män blir ett av gemenskapens grundläggande mål. EU skall beakta jämställdheten i sin politik på alla områden.

Den fria rörligheten för personer, i betydelsen att det inte skall förekomma några gränskontroller mellan medlemsstaterna, är ett av unionens grundläggande mål. I Norden finns sedan snart 40 år den nordiska passunionen. I Norden känner vi värdet av fri rörlighet för personer. Det är därför naturligt att Sverige har stött arbetet med att genomföra den fria rörligheten för personer mellan EU-länderna. Det är lika naturligt att vi har gjort detta under den uttalade förutsättningen att den fria rörligheten inom Norden inte därigenom får inskränkas. Inom ramen för Schengensamarbetet överenskoms en lösning som kunde accepteras utifrån dessa överväganden. Denna lösning förs genom Amsterdamfördraget vidare till unionssamarbetet.

Som ett led i genomförandet av den fria rörligheten för personer överförs de mest näraliggande samarbetsområdena till gemenskapssamarbetet i första pelaren. Detta innebär att frågor om yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik och samarbetet i civilrättsliga frågor med betydelse för den fria rörligheten för personer kommer att bedrivas i överstatliga former. Det ger förutsättningar för en stark och handlingskraftig gemensam politik. De nya bestämmelserna innebär inte att Sveriges förutsättningar att bedriva en human flyktingpolitik försämras. På detta område tillgodosågs svenska krav att gemensamma bestämmelser skulle vara av minimikaraktär.

Konsumentskydd

Skyddet av konsumenternas intressen är ett viktigt område där gemenskapen kan bidra till medlemsstaternas politik. Konsumentskyddet är ett intresse i sig och inte endast något som blir nödvändigt att reglera för att den fria rörligheten av varor m.m. skall fungera. Genom Amsterdamfördraget tydliggörs att konsumentpolitiken inom unionen skall ha denna självständiga karaktär. Den får också en inriktning mot de viktiga målen att främja konsumenternas rätt till utbildning och rätt att organisera sig.

Sociala frågor

Avtalet om socialpolitik integreras i EG-fördraget, och samarbetet på det sociala området kommer därmed att omfatta samtliga medlemsstater. Förutsättningarna förbättras därmed för att fördjupa samarbetet inom gemenskapen på detta viktiga område.

Djurskydd

Djurskyddet förstärks genom att det slås fast att medlemsstaterna och gemenskapen skall beakta detta intresse vid åtgärder på alla relevanta områden.

Vi har under nittioalet åter upplevt krig på den europeiska kontinenten. Oförmågan inom det internationella samfundet att hantera krisen i det forna Jugoslavien hör till de frågor som särskilt upprört människor på vår kontinent. Det svensk-finländska initiativet om förbättrad krishanteringsförmåga handlade därför också det om att inrikta samarbetet på de frågor som människor i Europa uppfattar som i hög grad relevanta för det europeiska samarbetet. Det kunde därför också vinna stöd bland övriga medlemsstater. Andra förslag om en fördjupning av samarbetet som fördes fram i den utrikespolitiska delen av regeringskonferensen hade inte förutsättningar att ena medlemsstaterna. Det gällde t.ex. frågan om ett gemensamt försvar. Denna fråga mötte motstånd inte bara från militärt alliansfria stater.

Beslutsfattandet inom andra pelaren

Reformerna av den andra pelaren i övrigt innebär främst ett effektivare beslutsfattande. Enhällighet kvarstår som en grundläggande beslutsform för samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Utanför försvarsdimensionen modifieras emellertid enhällighetsregeln något. Beslut skall tas med kvalificerad majoritet om det ligger inom ramen för en av Europeiska rådet enhälligt beslutad gemensam strategi. Även här kvarstår dock den grundläggande vetorätten. Varje medlemsstat har rätt att motsätta sig ett beslut fattas under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik.

EU:s planerings- och analysförmåga på det utrikespolitiska området förstärks genom att en enhet för politisk planering och tidig förvarning inrättas i rådets generalsekretariat. Den nya enheten skall bl.a. sörja för utvärdering och tidig förvarning när det gäller händelser och situationer som kan få betydande återverkningar på den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet politiska kriser.

Brottsbekämpning

Brottsligheten, och i synnerhet den organiserade och internationella, hör till de problem som mest oroar medborgarna i alla EU:s medlemsstater. Den fria rörligheten för personer får inte skapas till priset av en sämre säkerhet för medborgarna. Amsterdamfördraget innebär en förstärkning av grundvalen för det mellanstatliga samarbetet för att bekämpa brottslighet. Samarbetet får klarare mål och innehållet i samarbetet beskrivs mer detaljerat. Den europeiska polisbyrå (Europol) skall användas på ett effektivt sätt och ges vissa operativa funktioner. Europol ges däremot inte någon befälsrätt över medlemsstaternas polisstyrkor eller någon myndighetsstatus i medlemsstaterna.

Sammanhållningen inom EU är en förutsättning för organisationens styrka. Historien visar emellertid att det av olika skäl inte alltid är möjligt för alla medlemsstater att delta i ett projekt. Medlemsstaterna har då, t.ex. när det gäller den ekonomiska och monetära unionen (EMU) och det sociala protokollet, kunnat finna flexibla lösningar. Genom Amsterdamfördraget införs nu generella bestämmelser som gör det möjligt för rådet att tillåta ett närmare samarbete mellan en majoritet av medlemsstaterna. Bestämmelserna är omgärdade av noggrant angivna förutsättningar, särskilt när det gäller ett närmare samarbete inom den första pelaren.

Rådets beslut om att tillåta s.k. flexibel integration skall kunna fattas med kvalificerad majoritet. Varje medlemsstat garanteras emellertid en möjlighet att lägga in sitt veto under återopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik.

Sammantaget innebär de nya bestämmelserna en rimlig avvägning mellan behovet av att öppna för viss flexibilitet och nödvändigheten av att hålla samman unionen.

Ett effektivare samarbete

Såvitt avser de roller som unionens institutioner har inom gemenskaps-samarbetet innebär det nya fördraget inte några förändringar som på något avgörande sätt påverkar balansen mellan institutionerna. Samarbetet effektiviseras genom förenklingar av beslutsfattandet. Hit hör en viss och försiktig utvidgning av området för beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Hit hör också minskningen av antalet beslutsprocedurer med Europaparlamentet till i princip tre och förenklingen av medbeslutande-proceduren.

Kommissionen behåller sina befogenheter. Kommissionens ordförande får en starkare roll. EG-domstolen behåller sin starka ställning och får utökade befogenheter. Revisionsrättens ställning förstärks. Kontrollen av hur EU:s budgetmedel används förstärks också genom nya bestämmelser om gemenskapens och medlemsstaternas skyldigheter att bekämpa bedrägerier i hanteringen av budgetmedel.

Slutsatser

Regeringskonferensen hade två huvudmål. Det ena gällde att öka det folkliga stödet för EU-samarbetet, genom att göra det mer öppet och styra verksamheten till områden av direkt relevans för medborgarna.

Amsterdamfördraget lever väl upp till detta huvudmål när det gäller sysselsättning, miljö, öppenhet, jämställdhet mellan kvinnor och män, konsumentskydd och krishantering. Unionen kommer att få en klarare inriktning på frågor som människor uppfattar som de mest väsentliga. Det kommer att förbättra förutsättningarna för att vinna ett varaktigt förtroende hos medborgarna i Sverige och i övriga delar av unionen. Detta är viktigt inte minst i utvidgningsperspektivet. EU behöver folklig

förankring för att samla den kraft och motivation som kommer att behövas inom unionen för att möta denna historiska utmaning.

Det andra målet för konferensen var att förbereda unionen för utvidgningen. Här har Amsterdamfördraget rönt kritik för att inte ha varit tillräckligt ambitiöst. Det hade varit en fördel för utvidgningsprocessen, om de grundläggande maktfrågorna hade fått en varaktig lösning redan i samband med den nu avslutade regeringskonferensen. Att dessa frågor fick skjutas på framtiden får emellertid inte skymma de viktiga reformer som man trots allt kunde komma överens om. Vid sidan av de institutionella reformer som faktiskt beslutades bör då särskilt nämnas den förstärkning som Amsterdamfördraget innebär när det gäller respekten för grundläggande rättigheter.

När Sverige anslöt sig till EU den 1 januari 1995 var de grundläggande fördragen utformade i enlighet med vad som hade överenskommits i den regeringskonferens som avslutades i Maastricht och som resulterade i Unionsfördraget. Sverige har aldrig tidigare haft någon möjlighet att aktivt påverka hur fördragsbestämmelser som är av en sådan ingripande betydelse för det svenska samhället skall se ut.

Amsterdamfördraget är ett bra fördrag. Fördraget leder inte till några dramatiska förändringar, men det innebär viktiga steg framåt för det europeiska samarbetet i en riktning som i allt väsentligt överensstämmer med svenska intressen. Fördraget innebär inte heller att samarbetet inom EU ändrar karaktär på något avgörande sätt. EU förblir samma typ av organisation som den som Sverige anslöt sig till den 1 januari 1995. Regeringen har därför inte ansett att en folkomröstning om Amsterdamfördraget är påkallad.

Det ankommer på riksdagen att ta ställning till om Sverige skall ansluta sig till det nya fördraget. Som har framgått av det föregående finns det enligt regeringen mycket goda skäl som talar för att Sverige skall göra det. Regeringen föreslår därför att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget och de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

7 Svensk förklaring om behörighet för EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner att en förklaring om behörighet för EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden avges av Sverige.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttryckligen har uttalat sig i denna del tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Bland dessa remissinstanser märks *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Riksåklagaren, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges advokatsamfund* och *Medborgarrättsrörelsen. Juridiska*

fakultetsnämnden vid Stockholms universitet tillstyrker också förslaget, men anser att bestämmelser bör införas i svensk lagstiftning av innebörd att svenska domstolar i sista instans förpliktas att hänskjuta aktuella frågor till EG-domstolen.

Skälen för regeringens förslag: Amsterdamfördraget innebär att det mellanstatliga samarbetet inom den tredje pelaren begränsas till att omfatta i huvudsak polissamarbete och straffrättsligt samarbete och att delvis nya beslutsformer skall gälla för detta samarbete (se avsnitt 12). Det gäller rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar, beslut för andra ändamål som stämmer överens med målen för samarbetet inom tredje pelaren samt beslut om åtgärder som är nödvändiga för att genomföra besluten på unionsnivå (artikel K 6.2 b och c). Inom ramen för samarbetet skall liksom hittills också konventioner kunna upprättas (artikel K 6.2 d).

En viktig nyhet i Amsterdamfördraget (artikel 1.11) är att EG-domstolen ges en behörighet att på vissa villkor meddela förhandsavgöranden när det gäller dessa olika beslut och konventioner (se avsnitt 12.1.5). Förhandsavgöranden skall enligt artikel K 7.1 kunna meddelas om

- giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut,
- tolkningen av upprättade konventioner, och
- giltigheten och tolkningen av genomförandeåtgärderna på unionsnivå.

Som har framgått av det föregående (se avsnitt 5.5) är medlemsstaterna emellertid inte skyldiga att för egen del godta domstolens behörighet att meddela sådana förhandsavgöranden. Däremot har de enligt artikel K 7.2 en möjlighet till det genom att avge en *förklaring*.

I en sådan förklaring kan en medlemsstat enligt artikel K 7.3 välja mellan två olika möjligheter. Den ena, som anges i artikel K 7.3 a, innebär att domstolar i sista instans får begära att EG-domstolen meddelar ett förhandsavgörande om en fråga kommer upp i ett mål vid den nationella domstolen om giltigheten eller tolkningen av något beslut eller någon konvention som avses i artikel K 7.1, om den nationella domstolen anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att kunna döma i saken. Den andra möjligheten, som anges i artikel K 7.3 b, innebär att alla domstolar i den medlemsstaten får samma möjlighet att begära förhandsavgörande. I det sistnämnda fallet är möjligheten alltså inte inskränkt till domstolar i sista instans.

Varje medlemsstat får enligt artikel K 7.4, oavsett om den har avgett en förklaring att den godtar EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden eller inte, komma in med inlagor eller skriftliga synpunkter i sådana mål som kommer upp i EG-domstolen.

Införandet av ett system med bindande förhandsavgöranden inom ramen för det mellanstatliga samarbetet i 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. I EU-samarbetet är det också viktigt att säkerställa att enskilda och

näringsidkare behandlas på ett likvärdigt sätt i hela unionen. Inte minst i ett utvidgningsperspektiv kommer det att föreligga ett mycket stort intresse av en enhetlig tolkning av de rättsakter som beslutas inom ramen för samarbetet.

Systemet med förhandsavgöranden innebär att EG-domstolen får bedöma giltigheten eller tolka innebörden av olika beslut som har fattats inom ramen för samarbetet i tredje pelaren, när sådana frågor kommer upp i ett mål vid en nationell domstol och den domstolen anser att ett förhandsavgörande är nödvändigt för att kunna döma i saken. Ett sådant system är i sig ägnat att i medlemsstaterna trygga en enhetlig tillämpning och tolkning av de beslut som det här är fråga om.

Frågan är då huruvida Sverige skall avge en förklaring enligt artikel K 7.2 och K 7.3 och om så är fallet, om det skall avse det alternativ som anges i punkten 3 a eller 3 b. I det föregående har regeringen redovisat sin bedömning att ett avgivande av en sådan förklaring innebär en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG (se avsnitt 5.5). Ett förhandsavgörande innebär att en gemenskapsinstitution, EG-domstolen, fattar ett bindande tolkningsbeslut som den nationella domstolen inte får avvika från när den dömer i den nationella tvisten. Några konstitutionella hinder mot att ansluta sig till systemet med förhandsavgöranden föreligger inte.

Vid bedömningen av frågan om Sverige bör ansluta sig till systemet med förhandsavgöranden, bör till att börja med konstateras att det naturligtvis är en fördel om domstolar i så många medlemsstater som möjligt ges möjligheten att begära förhandsavgöranden. På så sätt kan en rikhaltig och vägledande praxis utvecklas, vilket bidrar till att åstadkomma en enhetlig och förutsebar rättstillämpning i medlemsstaterna. Från rättssäkerhetssynpunkt är detta också av betydelse, inte minst i ett utvidgningsperspektiv. Några särskilda nackdelar med att ansluta sig till systemet med förhandsavgöranden är svåra att finna. Enligt regeringens mening bör Sverige därför avge en förklaring enligt artikel K 7.2.

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 förhandsavgörande 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.

Det finns, som regeringen närmare har utvecklat i propositionen med anledning av Sveriges tillträde till Europakonventionen (prop. 1996/97:164, s. 76), inte någon anledning att i svensk lagstiftning meddela föreskrifter om en skyldighet för domstolar i sista instans att inhämta förhandsavgöranden av EG-domstolen på motsvarande sätt som gäller enligt artikel 177 i EG-fördraget.

Regeringens förslag: Amsterdamfördraget och den särskilda förklaringen om EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden införs i uppräknningen av grundläggande fördrag m.m. i 4 § anslutningslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttryckligen har uttalat sig i frågan har tillstyrkt lagförslaget eller har lämnat det utan erinran. Det gäller *Justitiekanslern, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kamrarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Riksåklagaren, Kustbevakningen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Riksorganisationen Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Medborgarrättsrörelsen, Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges domareförbund.*

Skälen för regeringens förslag: 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.

I enlighet med vad som närmare utvecklades i propositionen Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19, del 1, s. 501–503) krävs för överlåtelsen av beslutanderätt till EG ett särskilt beslut av riksdagen, utöver beslutet att godkänna fördraget.

Överlåtelsen av beslutsbefogenheter till EG i samband med Sveriges anslutning till EU skedde genom 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. Sveriges tillträde till Amsterdamfördraget innebär att 4 § måste ändras. 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 under samma förutsättningar som övriga fördrag. Protokollen som har förtecknats i slutakten kommer vid Amsterdamfördragets ikraftträdande att fogas till respektive grundläggande fördrag (se avsnitt 4.2).

I det föregående (se avsnitt 7) har föreslagits att Sverige skall avge en förklaring enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b i Unionsfördraget. 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 7.1–3 i Unionsfördraget bör därmed inte heller behöva komma till uttryck på annat sätt än i anslutningslagen.

Resultatet av förenklaringsarbetet 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 bör därför 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 bör därför i sin tur fogas till förteckningen.

Därutöver bör en redaktionell ändring göras i 4 §. I en ny punkt, punkt 21, bör anges de bilagor och protokoll som hör till de fördrag och andra instrument som anges i 1–20. Punkten motsvarar avslutningsorden i 4 § i dess nuvarande lydelse. Ändringen innebär inte någon ändring i sak. Bakgrunden till att bilagor och protokoll nämns i 4 § är att sådana inte alltid utgör integrerade delar av fördragen (jfr prop. 1994/95:19, del 1, s. 560).

Ändringarna bör 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.

9 Unionen och medborgaren

Ett viktigt mål för regeringskonferensen var att förbättra förutsättningarna för ett varaktigt förtroende för unionssamarbetet hos medborgarna. Det gällde inriktningen av samarbetet i frågor som människor uppfattar som de mest väsentliga, såsom sysselsättning, miljö, jämställdhet mellan kvinnor och män, konsumentskydd och krishantering. Men det gällde också frågor om förhållandet mellan unionen och medborgarna, såsom öppenhet, respekten för grundläggande fri- och rättigheter och skyddet för enskilda.

Amsterdamfördraget leder till en öppnare union. Det sker genom att offentlighetsprincipen blir fördragsfäst och genom att beslutsfattandet inom unionen skall ske så öppet som möjligt. Genom att en grundläggande offentlighetsprincip införs får medborgare och de som är bosatta i EU rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Handlingsoffentlighet blir därmed huvudregel inom de tre centrala institutionerna. De närmare bestämmelserna om öppenheten, bl.a. sekretessbestämmelser, skall läggas fast i en rättsakt som beslutas av parlamentet och rådet gemensamt.

Genom Amsterdamfördraget läggs fast att EU bygger på ett antal gemensamma principer, däribland frihet, demokrati och respekten för de mänskliga rättigheterna. Dessa principer måste ovillkorligen respekteras av såväl medlemsstater som stater som aspirerar på medlemskap. Det införs en procedur som gör det möjligt att tillfälligt upphäva rättigheter, som enligt fördragen tillkommer en medlemsstat, om den inte respekterar de grundläggande principerna.

EG-domstolens rättsliga kontroll av att institutionerna respekterar de fri- och rättigheter som garanteras i Europakonventionen fördragsfästs och skall även omfatta samarbetet i tredje pelaren.

Amsterdamfördraget innebär också att gemenskapens befogenhet att vidta åtgärder för att förhindra diskriminering utökas. Rådet får enhälligt besluta om åtgärder för att förhindra diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Medlemsstaterna är eniga om att de funktionshindrades situation skall beaktas när inre marknadslagstiftning beslutas.

För unionsmedborgare innebär det nya fördraget att de får lättare att kommunicera med unionens institutioner. De skall skriftligen kunna vända sig till EG:s institutioner och andra organ på sitt eget språk och få svar på samma språk.

9.1 Öppenhet

Sammanfattning: Öppenheten innebär att unionsmedborgare samt fysiska eller juridiska personer som är bosatta i eller har sitt säte i unionen skall ha rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Rätten gäller också handlingar som avser samarbetet i andra och tredje pelarna. Allmänna principer för och begränsningar i denna rätt skall beslutas av rådet och parlamentet gemensamt inom två år efter fördragets ikraftträdande. I det sammanhanget kommer frågan om införande av offentliga register att på nytt aktualiseras av Sverige.

Rådets skyldighet att offentliggöra omröstningsresultat när det handlar i egenskap av lagstiftare fördragsfästs.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har lämnat synpunkter på denna del av promemorian ser positivt på resultatet av regeringskonferensen vad gäller öppenhet och insyn i EU:s institutioner. Hit hör *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Rikspolisstyrelsen*, *Konkurrensverket*, *Industriförbundet*, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Landstingsförbundet*. *Medborgarrättsrörelsen* finner det beklagligt att principen om handlingsoffentlighet är begränsad till institutionerna och skulle gärna vilja se en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på detta område. *Svenska Kommunförbundet* välkomnar den ökade öppenhet i EU:s institutioner som fördraget kan leda till och betonar särskilt betydelsen av att institutionerna upprättar offentliga ärenderegister. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU)* anser att Amsterdamfördraget innebär en utveckling i rätt riktning när det gäller

öppenheten men påpekar samtidigt att det krävs ännu större förändringar för att samarbetet inom unionen skall bli verkligt demokratiskt. Enligt SSU bör EU införa en offentlighetsprincip av svensk modell. *Amnesty International Svenska sektionen* välkomnar den ökade öppenhet inom EU:s institutioner som Amsterdamfördraget innebär och Sveriges aktiva engagemang i denna fråga. Amnesty ser dock kritiskt på att öppenheten kan begränsas genom den *gemensamma förklaringen* (35) som konferensen antog och framhåller att användningen av denna förklaring bör vara restriktiv. *Svenska Journalistförbundet (SJF)* delar regeringens uppfattning att det är tillfredsställande att bestämmelser om öppenhet har tillförts EU:s grundfördrag. SJF framhåller att fördragstexten dock inte ensam skapar någon praktiskt användbar offentlighetsprincip och att det är utomordentligt viktigt att Sverige arbetar hårt för att tillämpningsreglerna skall leda till en långtgående och för alla praktiskt användbar handlingsoffentlighet. SJF har flera synpunkter på hur tillämpningsreglerna bör se ut. SJF anser bl.a. att frågan om öppna diarier bör lösas i tillämpningsreglerna samt att de sekretessregler som krävs måste vara noga preciserade och att handlingsbegreppet måste bli omfattande. Frågan om meddelarfrihet för anställda inom EU:s organ bör enligt SJF aktualiseras på nytt. *Tjänstemännens Centralorganisation* är av samma uppfattning som SJF. Även *Ung Vänster* berör frågan om meddelarfrihet. *Svenska Tidningsutgivareföreningen (Tidningsutgivarna)* menar att promemorians tolkning av resultatet av konferenskonferensen möjligen är för optimistisk och att utformningen av den övergripande rättsakten blir helt avgörande för handlingsoffentlighetens innehåll. Tidningsutgivarna hälsar med tillfredsställelse regeringens uttalade avsikt att fortsätta att verka för offentliga register. Tidningsutgivarna anser att offentlighetsprincipen måste utsträckas till EG-domstolen samt till EU:s olika organ och kommittéer. Samma uppfattning har *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 47 f. samt 1996/97:UU13 s. 59.

Bakgrund: 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 uppförandekod om handlingsoffentlighet. Med denna uppförandekod 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). Med verkan från och med den 1 oktober 1997 har Europaparlamentet antagit motsvarande bestämmelser (beslut 97/632/EKSG, EG, Euratom). Vidare har Revisionsrätten samt ett flertal av de särskilda EU-organen och de s.k. decentraliserade myndigheterna antagit egna regler om handlingsoffentlighet. 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 drev Sverige mycket aktivt frågan om en fördragsreglering av rätten att ta del av handlingar i EU:s institutioner.

Regeringskonferensen: Förhandlingsresultatet, som är mycket tillfredsställande ur svensk synvinkel, innebär att i fördragen införs 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. De nya reglerna finns i artiklarna 1.4, 2.39 och 2.45 i Amsterdamfördraget.

De nya öppenhetsreglerna

Enligt gällande lydelse av andra stycket i artikel A i Unionsfördraget 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. Genom Amsterdamfördraget görs nu 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 eller som har sitt säte i en medlemsstat ha rätt att ta del av Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Artikeln är så utformad att den kan avse både handlingar som har upprättats av institutionerna och handlingar som har kommit in till dem. Allmänna principer för och begränsningar i denna rätt skall fastställas av rådet i en rättsakt, som skall gälla alla tre institutionerna. Rättsakten skall ha utarbetats 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 Unionsfördraget 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 fastställa 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, röstmotiveringarna 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 i hög grad tillämpar.

Konferensen beslöt också att förbättra informationen till allmänheten om samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Enligt en till slutakten fogad *gemensam förklaring* (9) skall initiativ till åtgärder från medlemsstaterna och kommissionen samt rättsakter som rådet antar inom detta samarbetsområde offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning i enlighet med vad som anges i rådets respektive kommissionens arbetsordning.

Handlingsoffentligheten

Institutionerna har för närvarande ingen fördragsenlig skyldighet att fastställa regler om handlingsoffentlighet, men Europaparlamentet, 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 Unionsfördraget) och att medborgarna har rätt att ta del av handlingar (artikel 191a i EG-fördraget) fastställs en standard som Europaparlamentet, rådet och kommissionen 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 övergripande rättsakt som inte motsvarar dessa intentioner riskerar att underkännas av EG-domstolen.

Regeringen anser i likhet med Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna att tillämpningsreglernas innehåll kommer att få stor betydelse för den fördragsfästa offentlighetsprincipens praktiska innebörd. Sverige kommer givetvis att framöver aktivt verka för att den övergripande rättsakten skall få ett sådant innehåll att den motsvarar syftet med fördragsbestämmelsen och att den således medför en långtgående handlingsoffentlighet. Ett vidsträckt handlingsbegrepp och tydliga sekretessregler som inte går längre än nödvändigt utgör viktiga element i den rättsakt som skall utarbetas med stöd av det nya fördraget.

Med anledning av Amnestys remissvar kan påpekas att den av konferensen antagna förklaringen i anslutning till artikel 191a inte avser handlingar som har upprättats av institutionerna själva utan endast sådana handlingar som kommer från medlemsstaterna. Institutionernas nu gällande regler om allmänhetens rätt att ta del av handlingar omfattar över huvud taget inte inkomna handlingar. Att artikel 191a har utformats så att den förutom upprättade handlingar även kan avse inkomna handlingar innebär således en klar förbättring i förhållande till vad som nu gäller. Den *gemensamma förklaringen* (35) kan ses som en välkommen bekräftelse på att inkomna handlingar i princip kommer att omfattas av de tillämpningsregler som nu skall utformas. Regeringen delar naturligtvis uppfattningen att förklaringen bör användas restriktivt.

Amsterdamfördragets princip om handlingsoffentlighet bör enligt flera remissinstanser gälla även för EG-domstolen och EU:s alla organ och kommittéer. En remissinstans vill gå ännu längre och förespråkar att gemensamma regler om offentlighet och sekretess skall gälla även i medlemsstaterna.

På senare tid har, såsom nämnts, både Revisionsrätten och ett antal EU-organ och s.k. decentraliserade myndigheter antagit regler om handlingsoffentlighet, i allmänhet efter mönster av rådets och kommissionens bestämmelser på detta område. EG-domstolen har ännu inga sådana bestämmelser men av en rapport som europeiska ombudsmannen nyligen lämnade till Europaparlamentet framgår att det för närvarande pågår arbete inom domstolen med att införa regler av detta slag.

Rådets och kommissionens regelverk har i hög grad påverkat utformningen av de bestämmelser om handlingsoffentlighet som senare har antagits av EU:s övriga institutioner och organ. Det finns anledning anta att även den rättsakt som nu skall utarbetas kommer att tjäna som förebild för andra institutioner och för EU-organen, när de reviderar sina regler om handlingsoffentlighet eller utformar nya sådana regelverk.

Vad beträffar synpunkten att enhetliga regler skall gälla också i medlemsstaterna tar regeringen avstånd från den tanken. Under regeringskonferensen var det också ett ovillkorligt svenskt krav att regler inte fick beslutas som innebar ingrepp i den svenska offentlighetsprincipen.

Offentliga register

Enligt det svenska förslaget till fördragstext som lades fram i regeringskonferensen skulle det i fördraget slås fast att rättsakten enligt artikel 191a EG-fördraget 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.

Meddelarfriheten

Flera remissinstanser påtalar behovet av meddelarfrihet för anställda vid EG:s institutioner och organ. Sverige tog upp frågan om meddelarfrihet i början av regeringskonferensen men fick ringa stöd från övriga medlemsstater. De svenska ansträngningarna koncentrerades därför under slutskedet av förhandlingarna på att få till stånd så gynnsamma regler om handlingsoffentlighet som möjligt.

Att det inte finns bestämmelser om meddelarfrihet för anställda innebär dock inte att dessa helt saknar yttrandefrihet. Europeiska ombudsmannen tar upp frågan om tjänstemännens yttrandefrihet i ett beslut från november 1997 och pekar bl.a. på EG-domstolens praxis, varav kan utläsas att

Europakonventionens bestämmelser om yttrandefrihet gäller också för anställda och att institutionernas tjänsteföreskrifter inte får tolkas så att de strider mot denna grundläggande rättighet.

I detta sammanhang kan också nämnas Europadomstolens dom den 27 mars 1996 i fallet Goodwin mot Storbritannien, vari domstolen slår fast journalisters rätt att skydda sina källor. Även om det på senare tid således har skett en viss utveckling i positiv riktning, anser regeringen det naturligtvis önskvärt att stärka öppenheten på detta område och avser att även i framtiden verka för att så sker.

9.2 Grundläggande rättigheter

Principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen är av grundläggande betydelse för samarbetet inom EU. Medlemsstaterna har på olika sätt och i olika sammanhang givit uttryck för detta.

Sålunda har medlemsstaterna i ingressen till Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986 uttalat att de är fast beslutna att verka tillsammans för att främja demokratin på grundval av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas konstitutioner och andra lagar, i Europakonventionen samt i Europeiska sociala stadgan. I ingressen till Unionsfördraget har medlemsstaterna vidare bekräftat den vikt som de fäster vid principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt vid rättsstatsprincipen.

Genom Unionsfördraget har de grundläggande rättigheternas betydelse i samarbetet inom EU också kommit att fördragsfästas i artikel F. Av artikel F.1 framgår att medlemsstaternas styrelseformer bygger på demokratiska principer. Enligt artikel F.2 i Unionsfördraget skall unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Samtliga medlemsstater är anslutna till Europakonventionen. Frågan om EG:s anslutning till konventionen har länge diskuterats inom gemenskapen. 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 emellertid i sitt yttrande den 28 mars 1996 i mål O-2/94 att en sådan anslutning av EG som organisation inte var möjlig enligt fördraget i dess nuvarande lydelse.

Under regeringskonferensen diskuterades frågan om fördragsändringar som skulle göra det möjligt för gemenskapen att ansluta sig till Europakonventionen. Sverige stödde för sin del en sådan ordning. Medlemsstaterna kunde emellertid inte enas om en sådan möjlighet. Däremot kunde enighet vinnas om förstärkningar av de grundläggande rättigheterna i fördraget. Det gäller de grundläggande principerna som unionen bygger på och kraven på medlemsstaterna i unionen i detta i hänseende, EG-domstolens kontroll av dessa principer samt åtgärder mot diskriminering.

Sammanfattning: De gemensamma principer som unionen bygger på, nämligen principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen kommer till uttryck i Unionsfördraget.

En europeisk stat som ansöker om medlemskap i unionen måste respektera dessa principer.

En medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter dessa principer skall kunna bli föremål för suspensionsåtgärder, vilka innebär att vissa rättigheter i fördragen, inbegripet rösträtten i rådet, tillfälligt upphävs för den staten.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har behandlat frågan har uttalat sig positivt om fördragsändringarna i denna del. En del remissinstanser, bl.a. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* och *Amnesty International Svenska sektionen* beklagar att enighet inte kunde vinnas när det gäller möjligheterna att ansluta EG till Europakonventionen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 36 f. och 1996/97:UU 13 s. 47 f.

Regeringskonferensen

Unionen och medlemsstaterna

Som har redovisats i det föregående har medlemsstaterna i ingressen till Unionsfördraget bekräftat att de fäster vikt vid principerna om frihet, demokrati och respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Under regeringskonferensen enades man om att dessa principer skulle komma till uttryck i fördraget och inte bara som principer som är gemensamma för medlemsstaterna, utan också som principer som unionen bygger på. Enligt artikel 1.8 a i Amsterdamfördraget skall en bestämmelse av denna innebörd tas in i artikel F.1 i Unionsfördraget.

Genom denna ändring av artikel F kommer dessa grundläggande gemensamma principer till tydligt uttryck i Unionsfördraget som utgör själva grundvalen för samarbetet inom EU. Därmed skapas också en plattform för att vidta åtgärder mot en medlemsstat som inte respekterar dessa principer.

Ansökan om medlemskap

Som enda villkor för ansökan om medlemskap i unionen gäller enligt artikel O i Unionsfördraget att den ansökande staten är europeisk. Som en konsekvens av den överenskomna ändringen av artikel F.1 och för att ytterligare markera vikten av de grundläggande principer som unionen bygger på och som är gemensamma för medlemsstaterna, enades medlemsstaterna i regeringskonferensen om att som villkor för ansökan om medlemskap skall gälla att ansökarstaten respekterar de gemensamma

grundläggande principerna i artikel F.1. Det sker genom artikel 1.15 i Prop. 1997/98:58
Amsterdamfördraget.

Ändringen innebär att det i fördraget formellt slås fast att en europeisk stat som inte respekterar de grundläggande principerna inte heller kan bli medlem av unionen.

Suspension

Reflektionsgruppen konstaterade i sin slutrapport att det, särskilt mot bakgrund av den förestående utvidgningen, fanns ett angeläget behov av att tillförsäkra att de mänskliga rättigheterna uppfylldes både i relationerna mellan unionen och dess medlemsstater och i relationerna mellan medlemsstaterna och enskilda individer. En majoritet inom gruppen ansåg att bestämmelser borde införas som medgav sanktioner mot en medlemsstat som begår allvarliga och upprepade brott mot mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska principer.

Regeringskonferensen anslöt sig till de tankegångar som i denna del hade förts fram av reflektionsgruppen. I linje med vad som medlemsstaterna kom överens om när det gäller att fördragsfästa de grundläggande gemensamma principerna och kraven på respekt för dessa principer när det gäller ansökan om medlemskap (artiklarna F och O i Unionsfördraget), enades man om att införa en möjlighet att upphäva vissa rättigheter som enligt Maastricht- och EG-fördragen tillkommer en medlemsstat. Förfarandet regleras i en ny artikel i Unionsfördraget, artikel F 1, och i en ny artikel i EG-fördraget, artikel 236, som införs genom artikel 1.9 respektive artikel 2.57 i Amsterdamfördraget.

Om en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de principer som unionen bygger på enligt artikel F.1 i Unionsfördraget, kan rådet besluta om att tillfälligt upphäva vissa av de rättigheter som medlemsstaten har med anledning av medlemskapet i unionen. Rösträtten i rådet ingår bland de rättigheter som tillfälligt kan 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. Rådet skall vid detta beslut bestå av stats- eller regeringscheferna för övriga medlemsstater som fattar beslutet med enhällighet. Innan rådet fattar sitt beslut skall samtycke inhämtas från Europaparlamentet. Det andra beslutet skall avse själva suspensionsåtgärden, dvs. åtgärden att tillfälligt upphäva vissa rättigheter. Detta beslut fattar rådet med kvalificerad majoritet utan krav på särskild sammansättning. Rådet skall då det fattar sitt beslut beakta de möjliga följder som ett sådant tillfälligt upphävande kan få för fysiska och juridiska personers rättigheter och skyldigheter. Rådet kan även fatta beslut med kvalificerad majoritet om att ändra eller upphäva tidigare suspensionsbeslut.

Rådets beslut innebär inte att den ifrågavarande statens medlemskap i unionen tillfälligt upphävs utan tvärtom anges det särskilt i de nya artiklarna att statens skyldigheter enligt respektive fördrag under alla omständigheter skall fortsätta att vara bindande.

Sammanfattning: EG-domstolen får uttrycklig behörighet att pröva frågor om institutionerna respekterar de grundläggande rättigheterna i sin verksamhet. Detta skall gälla också inom ramen för samarbetet i tredje pelaren.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig i frågan, nämligen *Svenska kyrkans församlingsnämnd*, *Kristdemokratiska Kvinnoförbundet*, *Svenska Arbetsgivareföreningen*, *Sveriges Frikyrkosamråd* och *Sveriges Kristna råd*, är positiva till fördragsändringarna i denna del.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1996/97:UU13, s. 47 f.

Regeringskonferensen: Som har redovisats i det föregående (se avsnitt 9.2) skall unionen enligt artikel F.2 i Unionsfördraget som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Artikeln är en kodifiering av den praxis som EG-domstolen hade utvecklat innan Unionsfördraget hade undertecknats.

Artikel F.2 tar sikte på gemenskapsrätten, dvs. på rättsakterna i första pelaren. EG-domstolen skall enligt artikel 164 i EG-fördraget säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av fördraget. I övrigt har EG-domstolen behörighet i vissa fall när det gäller tolkningen och tillämpningen av vissa konventioner inom ramen för samarbetet i tredje pelaren. Detta följer av artikel L jämfört med artikel K 3.2 sista stycket i Unionsfördraget i dess nuvarande lydelse.

Genom Amsterdamfördraget utvidgas EG-domstolens behörighet till att omfatta vissa andra beslut och konventioner i tredje pelaren (se avsnitt 5.5).

Genom en ändring av artikel L i Unionsfördraget blir EG-domstolen behörig att tolka och tillämpa artikel F.2 också på institutionernas verksamhet inom ramen för samarbetet i tredje pelaren där EG-domstolen är behörig enligt fördraget. Artikel L i Unionsfördraget ändras genom artikel 1.13 i Amsterdamfördraget.

Ändringen innebär att det uttryckligen fastställs att EG-domstolen får behörighet att pröva om institutionerna respekterar de grundläggande rättigheterna vid tolkningen och tillämpningen inte bara av gemenskapsrätten, utan även andra beslut som enligt fördragen kan komma under EG-domstolens prövning.

9.2.3 Åtgärder mot diskriminering

Sammanfattning: Rådet skall inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen få vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har uttalat sig i denna del är positiva eller har inte framfört någon erinran. Bland dessa märks särskilt *Diskrimineringsombudsmannen, Handikappombudsmannen, Handikappinstitutet, Kristdemokratiska Kvinnoförbundet, Svenska kyrkans församlingsnämnd, Sveriges Frikyrkosamråd och Sveriges Kristna råd, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund och Riksförbundet för sexuellt likaberättigande. Rädda Barnen* anser inte att ordet ålder garanterar ett erkännande av barn och ungdomar som en distinkt grupp med specifika behov.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 43 f. och 1996/97:UU 13 s. 47 f.

Regeringskonferensen: Som har redovisats i det föregående kunde medlemsstaterna inte enas om att i fördraget införa en möjlighet för gemenskapen att ansluta sig till Europakonventionen. Under regeringskonferensen diskuterades i stället, förutom de förut redovisade frågorna, frågan att införa bestämmelser om diskrimineringsförbud med artikel 14 i Europakonventionen som förebild. Denna artikel i Europakonventionen innehåller inte ett generellt förbud mot diskriminering. Förbudet är begränsat till de i konventionen och dess tilläggsprotokoll garanterade fri- och rättigheterna.

Medlemsstaterna kunde inte enas om något sådant diskrimineringsförbud i fördraget. Med hänsyn till det diskrimineringsförbud som redan finns i Europakonventionen och att risken för att gemenskapen därigenom skulle kunna få generell kompetens på området, stödde regeringen inte heller förslag i den riktningen.

Vad medlemsstaterna däremot kunde enas om var att ge rådet en möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering. Genom artikel 2.7 i Amsterdamfördraget införs sålunda en ny artikel, artikel 6a, i EG-fördraget som innebär att rådet kan vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Sådana åtgärder får emellertid bara vidtas inom ramen för de befogenheter som fördraget ger gemenskapen, dvs. inom ramen för redan existerande samarbetsområden i gemenskapen. Det innebär att sådana åtgärder inte får vidtas generellt, utan bara på områden där gemenskapen redan har kompetens.

Åtgärder enligt den nya artikeln 6a i EG-fördraget skall beslutas enhälligt av rådet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet.

9.2.4 Övriga frågor

Sammanfattning: Regeringskonferensen antog gemensamma förklaringar om avskaffandet av dödsstraffet, om religiösa sammanslutningar m.m. och om personer med funktionshinder.

Remissinstanserna: *Handikappombudsmannen* och *Rädda Barnen* har velat fästa uppmärksamheten på barnets rättigheter. *Rädda Barnen* framhåller särskilt att barnperspektivet saknas i det nya fördraget. *Amnesty International Svenska sektionen* välkomnar att det i den gemensamma förklaringen om avskaffandet av dödsstraffet noteras att protokoll nr 6 till Europakonventionen har ratificerats av flertalet av EU:s medlemsstater. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* noterar med positivt intresse förklaringen medan *Sveriges Frikyrkosamråd* och *Sveriges Kristna råd* bl.a. anser att förklaringen endast till viss del svarar mot den oro som ett antal kyrkor känner när det gäller att gemenskapens regelverk inte skall påverka kyrkors och religiösa sammanslutningars rättsliga ställning. Några remissinstanser har uttalat sig om den gemensamma förklaringen om funktionshindrade personers behov. *Handikappombudsmannen* menar att förklaringen kan öka medvetenheten om och bidra till att förbättra situationen för människor med funktionsnedsättning inom EU. *Handikappinstitutet* och *Kristdemokratiska Kvinnoförbundet* ser positivt på förklaringen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 43 f. och 1996/97:UU 13 s. 45 f.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen behandlades också vissa andra områden med anknytning till frågan om grundläggande rättigheter, t.ex. frågan om barnets rättigheter. Diskussionerna i regeringskonferensen ledde emellertid inte till några fördragsändringar i dessa delar (beträffande grundläggande sociala rättigheter inklusive fackliga rättigheter se dock avsnitt 10.6). Däremot enades medlemsstaterna om att anta gemensamma förklaringar på vissa områden. Det gäller dödsstraff, religiösa sammanslutningar m.m. och personer med funktionshinder.

Avskaffandet av dödsstraffet

Med hänvisning till artikel F.2 i Unionsfördraget erinrar medlemsstaterna i regeringskonferensen i en *gemensam förklaring* (1) om att protokoll 6 till Europakonventionen föreskriver att dödsstraffet skall avskaffas. Man noterar vidare att dödsstraffet har avskaffats i de flesta av unionens medlemsstater och att det inte har använts i någon av dem sedan protokollet undertecknades år 1983.

Religiösa sammanslutningar m.m.

I en *gemensam förklaring* (11) anges att EU respekterar och inte ingriper i kyrkors och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna. Av förklaringen framgår även att unionen respekterar filosofiska och konfessionslösa organisationers ställning.

I en *gemensam förklaring* (22) uttalar medlemsstaterna i konferensen att när åtgärder utarbetas enligt artikel 100a i EG-fördraget skall gemenskapens institutioner beakta funktionshindrade personers behov. I sammanhanget kan erinras om den nya artikeln 6a i EG-fördraget enligt vilken rådet ges möjlighet att besluta om åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av funktionshinder.

9.3 Unionsmedborgarskapet

Sammanfattning: I EG-fördraget klargörs att unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

Varje unionsmedborgare skall skriftligen kunna vända sig till EG:s institutioner, ombudsmannen eller till Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén på något av gemenskapsspråken och få svar på samma språk.

Remissinstanserna: Bara två remissinstanser har uttalat sig i denna del. *Rädda Barnen* anser att ett tillägg borde ha gjorts i artikel 8 i EG-fördraget som förklarar att barn skall ha samma rättigheter som andra unionsmedborgare, med undantag av de rättigheter som enligt lag förbehålls myndiga personer. *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* menar att unionsmedborgarbegreppet behöver stärkas ytterligare och att svenska folket behöver få bättre information om vad det innebär att vara unionsmedborgare.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen

Unionsmedborgarskapets betydelse

Genom Unionsfördraget infördes ett unionsmedborgarskap. Enligt nuvarande artikel 8 i EG-fördraget skall varje medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare och ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget (artiklarna 8a–8e). Bland rättigheterna märks rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet och vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt.

Att unionsmedborgarskapet inte på något sätt ersätter det nationella medborgarskapet är klart.

Med anledning av de problem som hade uppstått i Danmark i samband med ratifikationen av Unionsfördraget, avgavs vid Europeiska rådets möte i Edinburgh år 1992 en förklaring när det gäller unionsmedborgarskapet. I denna bekräftas att unionsmedborgarskapet inte ersätter det nationella medborgarskapet och att de rättigheter som följer med unionsmedborgarskapet gäller utöver de rättigheter som följer av det nationella medborgarskapet.

Under regeringskonferensen kom frågan upp om att i fördraget förtydliga innebörden av unionsmedborgarskapet. Medlemsstaterna enades om ett sådant förtydligande i artikel 8.1, enligt vilket unionsmedborgarskapet kompletterar och inte ersätter det nationella medborgarskapet. Förtydligandet genomförs genom artikel 2.9 i Amsterdamfördraget. Det innebär inte någon ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller.

Rätten att använda varje gemenskapsspråk

I slutskedet av regeringskonferensen lades det fram ett förslag om att i fördraget slå fast att varje unionsmedborgare har rätt att använda vilket som helst av de elva gemenskapsspråken vid skriftväxling med EG:s institutioner, ombudsmannen, Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén och att få svar på samma språk. Medlemsstaterna enades om att till artikel 8d i EG-fördraget lägga ett stycke med denna innebörd. Det sker genom artikel 2.11 i Amsterdamfördraget.

9.4 Dataskydd för personuppgifter

Sammanfattning: EG:s institutioner och organ skall tillämpa samma gemenskapsregler om skydd för enskilda som medlemsstaterna när det gäller behandlingen av personuppgifter.

Remissinstanserna: Det är bara *Datainspektionen* som har yttrat sig över fördraget i denna del. Datainspektionen välkomnar den nya bestämmelsen om att regler om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter skall vara tillämplig även på institutioner och organ.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen: Europaparlamentet och rådet antog den 24 oktober 1995 ett direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Direktivet reglerar all automatiserad behandling av personuppgifter och manuell behandling av personregister. Medlemsstaterna skall ha genomfört direktivet i sin lagstiftning senast den 24 oktober 1998. Regeringen har i prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag lagt fram förslag om genomförande av direktivet i svensk rätt.

Behovet av motsvarande dataskydd inom EG:s institutioner och organ diskuterades under regeringskonferensen. Medlemsstaterna enades om att införa en ny artikel i EG-fördraget om detta. Resultatet blev artikel 213b (artikel 2.54 i Amsterdamfördraget) som innebär att gemenskapsrättsakter om skydd för enskilda när det gäller behandling av och fri rörlighet för personuppgifter även skall tillämpas på EG:s institutioner och organ från och med den 1 januari 1999. Artikeln föreskriver också att det skall inrättas ett oberoende tillsynsorgan som skall övervaka att gemenskapsrättsakterna även tillämpas på gemenskapens institutioner och

10 Samarbetet inom EG (första pelaren)

Amsterdamfördraget innebär förändringar när det gäller samarbetet i första pelaren. Gemenskapssamarbetet i första pelaren får en starkare inriktning på sådana frågor och problem som människor möter i vardagen. Detta är helt i enlighet med Sveriges förslag och ståndpunkter i regeringskonferensen.

De nya bestämmelserna som rör det konkreta samarbetet inom första pelaren innebär att ytterligare beslutanderätt överläts till EG. Detta sker främst genom att de samarbetsområden som är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten för personer flyttas från det mellanstatliga samarbetet om inrikes- och rättsliga frågor i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren. De samarbetsområden som berörs är yttre gränskontroller, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete.

Fri rörlighet för personer

Överföringen av de aktuella samarbetsområdena syftar till att genomföra den fria rörligheten för personer inom unionen. Att detta grundläggande mål för unionen nu kan genomföras är en viktig reform. Detta sker på ett sätt som uppfyller den för nordiskt vidkommande nödvändiga förutsättningen att den nordiska passfriheten kan bibehållas.

Asyl och invandring

När det gäller bestämmelserna om asyl och invandring får gemenskapen befogenheter att besluta om bestämmelser av minimikaraktär. En grund i fördraget införs också för att besluta om s.k. bördefördelning.

I ett protokoll om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater anges situationer där asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater skall prövas i sak. Protokollet inskränker inte Genèvekonventionens bestämmelser. Det kommer inte att föranleda någon ändring av de regler som gäller för prövning av asylansökningar i Sverige.

Civilrättsliga frågor

Amsterdamfördraget innebär att gemenskapen får nya befogenheter inom det civilrättsliga området. Dessa är noga definierade och gäller bara åtgärder som har gränsöverskridande följder och som är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera. Åtgärderna skall inte hindra någon medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier. De svenska regler av civilprocessrättslig natur som finns i tryckfrihetsförordningen och

yttrandefrihetsgrundlagen berörs således inte av att dessa frågor förs över till gemenskapssamarbetet. Prop. 1997/98:58

Sysselsättning

Genom Amsterdamfördraget införs nya bestämmelser om sysselsättning. Det är en viktig svensk förhandlingsframgång. Målet om en hög sysselsättning kommer till kraftigare uttryck i fördragen. En ny avdelning i EG-fördraget innehåller bestämmelser som skapar en fast grund för ett strukturerat samarbete på området. Samtidigt slås fast att huvudansvaret för sysselsättningspolitiken ligger kvar hos medlemsstaterna. Medlemsstaternas nationella politik skall samordnas. Rådet skall fastställa särskilda sysselsättningspolitiska riktlinjer. Rådet skall också övervaka hur länderna efterlever riktlinjerna och vid behov avge rekommendationer till medlemsstaterna.

Miljö

Utifrån ett miljöperspektiv innebär Amsterdamfördraget en mycket betydelsefull utveckling av de grundläggande principerna för EU:s politik. Hållbar utveckling slås fast som ett övergripande mål för hela EU och kravet på att integrera miljöaspekter i den politik som bedrivs på andra områden lyfts fram. 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 miljögarantin inte skall kunna missbrukas och medföra skada för den inre marknaden har ramarna för tillämpningen preciserats noga.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Det viktiga svenska förhandlingsmålet att förstärka jämställdhetsfrågornas ställning i EU-samarbetet tillgodoses i mycket stor utsträckning genom Amsterdamfördraget. Jämställdhet mellan kvinnor och män blir ett grundläggande mål som även skall genomsyra all 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 uttryckligen tillåts. Positiv särbehandling skall inte anses strida mot principen om likabehandling.

Konsumentpolitik

Ett viktigt svenskt förhandlingsmål uppfylls genom förstärkningar av EG-fördragets regler om konsumentskydd. Gemenskapens befogenhet att

vidta åtgärder särskilt för att tillvarata konsumenternas intressen förtydligas. Konsumentpolitiken som ett självständigt politikområde blir därmed tydligare inom gemenskapssamarbetet. Prop. 1997/98:58

Sociala frågor och folkhälsa

EG:s politik på det sociala området blir genom Amsterdamfördraget ett intresse fullt ut för samtliga medlemsstater genom att bestämmelserna i avtalet om socialpolitik 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.

Också grunden för gemenskapens politik på folkhälsoområdet förstärks.

Djurskydd

I ett nytt protokoll till EG-fördraget 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 enbart varor i jordbruket, helt i enlighet med det synsätt som råder i Sverige.

Radio och TV

I ett protokoll om radio och TV i allmänhetens tjänst ges stöd för det svenska systemet med TV-avgifter för att finansiera bl.a. Sveriges Television.

10.1 Fri rörlighet för personer

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital. Den fria rörligheten för personer har i huvudsak förverkligats vad gäller gemensam arbetsmarknad, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar m.m. Däremot har kontrollen av personer vid gränserna mellan medlemsstaterna inte avskaffats, och EU har således ännu inte blivit *ett område utan gränser* så som tanken var att den skulle bli genom de ändringar i EG-fördraget som gjordes genom Europeiska enhetsakten år 1986.

I och med Unionsfördraget blev samarbetet mellan medlemsstaterna i rättsliga och inrikes frågor formellt ett av EU:s samarbetsområden, den s.k. tredje pelaren. Enligt avdelning VI i Unionsfördraget omfattar detta samarbete följande områden

- asylpolitik,
- regler för personers överskridande av medlemsstaternas yttre gränser,
- invandringspolitik och politik mot medborgare i tredje land i vissa avseenden,

- kampen mot narkotikamissbruk och bedrägerier i internationell skala,
- civilrättsligt samarbete,
- straffrättsligt samarbete,
- tullsamarbete samt
- polissamarbete.

Enligt Unionsfördraget är det huvudsakliga syftet med samarbetet i tredje pelaren att – med bibehållen säkerhet och trygghet för medborgarna – främja EU:s mål om fri rörlighet för personer. Till sin natur är detta samarbete mellanstatligt och omfattas alltså inte av gemenskapsrätten.

I regeringskonferensen kom det nuvarande samarbetet i rättsliga och inrikes frågor enligt avdelning VI i Unionsfördraget 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 Unionsfördraget 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 i många fall har krävt såväl enhällighet för beslut som efterföljande ratifikation av medlemsstaterna. Detta till skillnad mot gemenskapssamarbetet i första pelaren, där ju i de flesta fall beslut fattas med kvalificerad majoritet och där det nationella genomförandet av besluten, i den mån detta alls behövs, skall ske inom viss bestämd tid.

Förhandlingsarbetet kanaliserades 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 avsnitten 10.1.2–10.1.4), dels nya regler för polis- och tullsamarbetet och samarbetet i straffrättsliga frågor i tredje pelaren (se avsnitten 12.1.2–12.1.3), dels att det s.k. Schengensamarbetet genom ett särskilt protokoll (B.2) integreras i EU (se avsnitt 12.2).

10.1.1 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Sammanfattning: Under rubriken Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer förs en ny avdelning in i EG-fördraget. För Irlands och Storbritanniens respektive Danmarks deltagande i samarbetet enligt den nya avdelningen skall särskilda regler gälla. Syftet med samarbetet är att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

För att åstadkomma detta skall rådet enligt den nya avdelningen i EG-fördraget besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 7a i EG-fördraget, besluta om åtgärder i fråga om asyl och invandring och besluta om åtgärder som rör civilrättsligt samarbete.

I och med att dessa samarbetsområden förs över från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren kommer de institutionella reglerna i EG-fördraget att gälla på dessa områden med de för EG sedvanliga beslutsinstrumenten och beslutsformerna. Under en övergångstid om fem år gäller dock att alla beslut skall fattas med enhällighet och att kommissionens initiativrätt skall delas med medlemsstaterna.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att överflyttningen av samarbetsområden från tredje till första pelaren är positiv, bl.a. därför att detta innebär att majoritetsbeslut blir möjliga på dessa områden. Positiva till en sådan överflyttning är också *Sveriges Frikyrkosamråd* och *Sveriges Kristna råd*. Också *Amnesty International Svenska sektionen* ser positivt på denna utveckling och åberopar därvid särskilt de fördelar som det innebär att EG-domstolen får behörighet på dessa områden och att Europaparlamentets inflytande ökar, vilket medför bättre juridisk och demokratisk kontroll. Liknande synpunkter framförs också av *Svenska kyrkans församlingsnämnd*. Enligt *Grossistförbundet Svensk Handel* kan den fria rörligheten för personer, dvs. borttagandet av personkontroller vid de inre gränserna, medföra en rörligare och effektivare europeisk arbetsmarknad. Samtidigt påpekas att det förhållandet att Storbritannien och Irland står utanför detta samarbete kan orsaka problem för en väl fungerande inre marknad för tjänster.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13 s. 102 f. och 1996/97:UU13 s. 118 f.

Regeringskonferensen: Genom Amsterdamfördraget (artikel 2.15) förs frågorna om asyl, invandring och gränskontroll över till samarbetet i första pelaren. Överföringen omfattar emellertid inte bara dessa ämnesområden, utan också det civilrättsliga samarbetet. Förutom att dessa frågor i framtiden kommer att behandlas i den sedvanliga institutionella ramen i första pelaren görs målen för samarbetet tydligare och dessutom har en tidsgräns angivits för att genomföra åtgärder på området. Till dess att gemensamma beslut har fattats står det naturligtvis medlemsstaterna fritt att reglera dessa frågor på det sätt som respektive land finner lämpligt.

De nya reglerna införs i en ny avdelning, avdelning IIIa, i EG-fördraget under rubriken Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer. Det sker genom artikel 2.15 i Amsterdamfördraget.

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

- 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 kontroller av yttre gränser, asyl och invandring enligt vissa bestämmelser i artiklarna 73j och 73k samt besluta om åtgärder för förebyggande och bekämpande av brott enligt artikel K 3 e i Unionsfördraget.

- Besluta om andra åtgärder i fråga om asyl, invandring och skydd av rättigheter för medborgare i tredje land enligt artikel 73k.
- Besluta om åtgärder som rör civilrättsligt samarbete enligt artikel 73m.
- Besluta om åtgärder för att förstärka det administrativa samarbetet enligt artikel 73n.
- Besluta om andra åtgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete enligt avdelning VI i Unionsfördraget (dvs. i tredje pelaren; se avsnitt 12.1).

Enligt en *gemensam förklaring* (15) skall de åtgärder som rådet i framtiden beslutar om – och som ersätter bestämmelser om avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna som finns i Schengenkonventionen – tillhandahålla minst samma nivå av säkerhet och skydd som de bestämmelser i Schengenkonventionen som de ersätter.

Genom artikel 73l.1 har samarbetet i dessa frågor fått en klarare inriktning. Vidare har en tidsgräns om fem år ställts upp för genomförandet. Syftet med detta är att säkerställa att den fria rörligheten för personer genomförs.

I artikel 73l första punkten stadgas att bestämmelserna i den nya avdelningen 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 därvid får ta hänsyn till utrikespolitiska överväganden. Artikel 73l har sin motsvarighet i nuvarande artikel K 2.2 i Unionsfördraget.

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 artikel 73l.2 med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta om tillfälliga åtgärder för en tid av högst sex månader till förmån för den eller de berörda medlemsstaterna.

I artikel 73n anges att rådet har ett ansvar för att säkerställa ett väl fungerande samarbete inom de områden som omfattas av den nya avdelningen i EG-fördraget. Bakgrunden till denna bestämmelse är bl.a. behovet av att underlätta arbetet med att efter hand besluta om gemensamma åtgärder på de berörda områdena.

10.1.2 Gränskontroll och visering

Sammanfattning: Inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall rådet besluta åtgärder i syfte att säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer när de passerar inre gränser och åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser, bl.a. förteckningar över länder vars medborgare är undantagna från krav på visering.

Remissinstanserna: Svenska Röda Korset ser positivt på att EU skall inrätta en s.k. positivlista över stater vars medborgare skall vara undantagna från viseringstvång.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 102 f. och 1996/97:UU13 s. 118 f.

Bakgrund: Vissa frågor om visering och yttre gränskontroll regleras för närvarande i dels artiklarna 100c och 100d i EG-fördraget, dels artikel K 1 i Unionsfördraget. När Amsterdamfördraget träder i kraft upphör artiklarna 100c och 100d i EG-fördraget att gälla.

I fråga om visering har rådet, i enlighet med de nämnda bestämmelserna i EG-fördraget, antagit förordning (EG) nr 2317/95 om fastställande av de tredje länder vars medborgare måste ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser (EGT L 234, 3.10.1995, s.1) och förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar (EGT L 164, 14.7.1995, s. 1). Vidare har rådet i enlighet med Unionsfördraget beslutat en gemensam åtgärd om ett system för visering vid flygplatstransitering (EGT L 63, 13.3.1996, s. 8) och en gemensam åtgärd rörande rese möjligheter för skolelever från tredje land bosatta i en medlemsstat (EGT L 327, 19.12.1994, s. 1).

I fråga om personkontroll vid yttre gränser finns i dag ett utkast till en konvention. Förhandlingarna har emellertid sedan länge gått i stå och arbetet med konventionen, som föreslås ha sin rättsliga grund i Unionsfördraget, kommer förmodligen heller inte att slutföras. För de medlemsstater som för närvarande deltar i det s.k. Schengensamarbetet finns dessutom bestämmelser om gränskontroller och visering i den konvention som detta samarbete grundar sig på, dvs. Schengensamarbetets tillämpningskonvention från år 1990.

Regeringskonferensen: Som förut har redovisats förs genom Amsterdamfördraget frågor om gränskontroll och visering över till samarbetet i första pelaren. I inledningen till artikel 73j föreskrivs att rådet inom fem år från ikraftträdandet skall besluta om åtgärder på dessa områden (punkterna 1–3).

Personkontroll vid inre gränser

Enligt artikel 73j.1 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 genom ett särskilt *protokoll* (B.3), som fogas till Unionsfördraget och EG-fördraget. I protokollet regleras tillämpningen av vissa aspekter av artikel 7a i EG-fördraget när det gäller Storbritannien och Irland.

Av artikel 1 respektive 2 i protokollet 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 medlemskapsförhandlingarna att man delade majoritetens tolkning av artikel 7a (då 8a). Den svenska ståndpunkten har senare legat till grund för Sveriges deltagande i Schengensamarbetet, vilket har lagts fast i ett anslutningsavtal som undertecknades den 19 december 1996. Frågan om Sveriges anslutning till Schengensamarbetet behandlas för närvarande i riksdagen (prop. 1997/98:42). När Amsterdamfördraget träder i kraft innebär artikel 73j.1 att Sverige och de övriga Schengenstaterna kommer att genomföra den fria rörligheten inom ramen för EU (se avsnitt 12.2).

Passage av yttre gränser

Enligt Artikel 73j.2 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 (artikel 73j.2 a).

Som har nämnts finns i dag 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.

Visering

I artikel 73j.2 b föreskrivs att rådet skall 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 artikel 73j.3, 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 artikel 73j.3 kommer på sikt att innebära att medlemsstaterna helt harmoniserar sin viseringspolitik, något som anses vara en förutsättning för den fria rörligheten i EU. För svenskt vidkommande kan genomförandet innebära såväl att viseringskrav för vissa staters medborgare införs som att viseringskravet för vissa staters medborgare tas bort.

Målet för Sverige härvidlag har slagits fast i regeringens proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv. Regeringen framhöll där att målet är att skapa så stor frihet som möjligt för rörelser över gränserna. Samtidigt slogs det fast att det av invandringspolitiska

skäl är nödvändigt att upprätthålla krav på visering i förhållande till ett stort antal stater samt att Sveriges viseringspolitik måste harmoniseras med politiken i övriga EU-länder. Vidare kommer samarbetet på den konsulära sidan att utvecklas. Inom Schengensamarbetet finns redan ett långtgående konsulärt samarbete och gemensamma regler för hantering av viseringsansökningar. Beslut om avslag eller bifall på en enskild viseringsansökan förblir dock en nationell angelägenhet.

Enligt en *gemensam förklaring* (16) skall utrikespolitiska överväganden beaktas då viseringsfrågor avgörs. Vidare skall förfaranden och villkor för utfärdande av visering harmoniseras. Sådana harmoniserade konsulära regler finns redan i dag i Schengensamarbetet. Rådet skall även fatta beslut om en enhetlig utformning av visering (dvs. själva viseringsdokumentet). Som har nämnts tidigare har en sådan enhetlig visering 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.

Villkor för tredjelandsmedborgare

Enligt artikel 73j.3 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.

10.1.3 Asyl och invandring

Sammanfattning: Rådet får befogenhet att reglera vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan och bestämma miniminormer för mottagandet av asylsökande och för när tredjelandsmedborgare skall betraktas som flyktingar och beviljas flyktingstatus.

Rådet skall också besluta miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land och en rättslig grund införs för att åstadkomma en ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid massflyktsituationer.

Vidare skall rådet besluta i vissa andra frågor som rör invandring av tredjelandsmedborgare, bl.a. villkor för inresa och bosättning.

Frågan om på vilket sätt en ansökan från en medborgare i en EU-medlemsstat om asyl i en annan EU-medlemsstat skall behandlas tas upp i ett särskilt protokoll som fogas till EG-fördraget.

Remissinstanserna: *Diskrimineringsombudsmannen* och *Svenska Röda Korset* välkomnar möjligheten att i gemenskapsrätten ge

tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat ökade möjligheter att flytta inom EU. *Amnesty International Svenska sektionen* ser positivt på utvecklingen mot en harmonisering av asylpolitiken inom EU och påpekar samtidigt att en sådan utveckling måste stå i överensstämmelse med de internationella förpliktelserna som medlemsstaterna har påtagit sig på området flyktingrätt och mänskliga rättigheter. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* menar att överföringen av asyl- och invandringsfrågorna till första pelaren och Europaparlamentets större delaktighet ökar möjligheterna till demokratisk och juridisk kontroll över dessa områden inom EU. Enligt *Statens invandrarverk* och *Utlänningsnämnden* föranleder inte fördraget några ändringar i utlänningslagstiftningen. Statens invandrarverk noterar att protokollet om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater inte kommer att föranleda någon ändring i de regler som gäller för prövningen av asylansökningar i Sverige. Verket konstaterar att varje asylansökan även i fortsättningen skall behandlas individuellt. *Amnesty International Svenska sektionen* menar i likhet med *Rädda Barnen*, Svenska Röda Korset och *Ung Vänster* att protokollet om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater inte är förenligt med 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning. Svenska Röda Korset anser att en anslutning till protokollet innebär en förändring av svensk asylpraxis. Sverige borde enligt *Amnesty International*, *Rädda Barnen* och *Svenska kyrkans församlingsnämnd* ha anslutit sig till den belgiska förklaringen. Enligt *Amnesty International* bör Sverige verka för att upphäva protokollet. *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* framhåller att samarbetet inte får strida mot internationella konventioner och vad som kan anses vara rimligt gentemot tredje land. Svenska kyrkans församlingsnämnd, Svenska Röda Korset, *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* och *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* är i princip positiva till att miniminormer skall beslutas. Flera remissinstanser framhåller dock att detta inte får bli en minsta gemensam nämnare som medlemsstaterna anpassar sig till eller att en mer långtgående harmonisering på sikt måste uppnås.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 100 f. och 1996/97:UU13 s. 118 f.

Bakgrund: Rådet har med stöd av bestämmelserna i Unionsfördraget hittills fattat ett tiotal beslut som rör asyl och invandring. Härtill kommer ett antal åtgärder som medlemsstaterna kom överens om redan före Unionsfördragets ikraftträdande, t.ex. den s.k. Dublinkonventionen från år 1990 med regler som fastställer vilken stat som skall behandla en asylansökan som har inlämnats i en medlemsstat. Konventionen trädde i kraft den 1 september 1997 (EGT C 254, 19.8.1997 och L 242, 4.9.1997) och gäller numera – sedan den 1 oktober 1997 – också för Sverige (prop. 1996/97:87, bet. 1996/97:SfU16, rskr. 1996/97:248).

Genom att identifiera den ansvariga medlemsstaten säkerställs genom konventionen att alla ansökningar om asyl blir behandlade. Syftet är att undvika att olika nationella regler om den s.k. första asylsprincipen leder till att en asylsökande inte får sin ansökan prövad i något land och

också att förhindra att en ansökan om asyl görs och prövas i flera medlemsstater samtidigt.

Flertalet av besluten i tredje pelaren har antagits i form av resolutioner eller rekommendationer och endast i ett fåtal fall i form av gemensamma åtgärder eller gemensamma ståndpunkter.

På området för *asyl* kan här nämnas en resolution om minimigarantier vid handläggningen av asylärenden (av den 21 juni 1995) och en gemensam ståndpunkt om en harmoniserad tillämpning av uttrycket flyktning i den mening som avses i artikel 1 i 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning (EGT L 63, 13.3.1996, s. 2).

På *invandringsområdet* kan särskilt nämnas ett antal resolutioner som tar sikte på tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse (se t.ex. EGT C 269, 16.10.1995). På invandringsområdet har även fattats ett antal beslut i syfte att bekämpa olaglig invandring. Vidare skall i sammanhanget nämnas att rådet har beslutat en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehälle för fördrivna personer (EGT C 262, 7.10.1995, s.1).

Regeringskonferensen: Frågor om asyl och invandring regleras i artikel 73k, som är indelad i tre stycken. Enligt första stycket skall rådet inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande besluta om ett antal, i bestämmelsen närmare angivna, åtgärder (artikel 73k första stycket 1-4). I andra och tredje styckena görs vissa undantag från vad som föreskrivs i första stycket.

I ett särskilt *protokoll om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater* (C.6) berörs behandlingen i medlemsstaterna av asylansökningar ingivna av medborgare i andra medlemsstater.

Asyl

Enligt artikel 73k.1 a skall åtgärder vidtas för att fastställa vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan ingiven av en tredjelandsmedborgare. Som redan har nämnts regleras denna fråga numera inom EU av Dublinkonventionen, som för Sveriges del trädde i kraft den 1 oktober 1997. Konsekvensen av Amsterdamfördraget blir att Dublinkonventionens regelverk överförs till första pelaren.

Punkten 1 b avser 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 i den tredje pelaren utan är helt en nationell fråga. I Sverige finns reglerna härvidlag främst i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Syftet är bl.a. att minska skillnaderna mellan medlemsstaterna, så att asylsökande inte söker sig till vissa medlemsstater på grund av att mottagningsförhållandena där är jämförelsevis fördelaktiga. Avsikten är att den framtida harmoniseringen skall ske i form av gemensamma minimiregler.

Punkten 1 c 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 flyktningbegreppet enligt Genèvekonventionen. Det finns alltså inte någon möjlighet att etablera en miniminivå som avviker från Genèvekonventionens krav. Regleringen hindrar inte heller en medlemsstat från att anta generösare regler än vad miniminormen anger. I dag finns, som förut har nämnts, en gemensam ståndpunkt antagen på grundval av artikel K 3.2 som behandlar frågan om tolkningen av begreppet flykting.

Punkten 1 d rör miniminormer för medlemsstaternas förfarande för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Syftet är att harmonisera regelsystemen för asylprövning i medlemsstaterna med beaktande av de krav som rättsstatsprincipen innebär. Som har nämnts finns i dag en resolution om minimigarantier för handläggningen av asylärenden. Genom Amsterdamfördraget öppnas möjligheten att besluta gemensamma miniminivåer på området. I Sverige kommer dessa regler att gälla för handläggningen av sådana enskilda utlänningsärenden som regleras i utlänningslagen (1989:529).

Enligt en *gemensam förklaring* (17) skall i frågor som rör flyktingpolitik samråd ske med Förenta nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) och andra relevanta internationella organisationer. Förklaringen innebär att UNHCR får en tydlig roll i de frågor som rör Genèvekonventionen, något som ligger väl i linje med vad som gäller enligt artikel 35 i den konventionen.

Flyktingar och fördrivna personer

Artikel 73k första stycket 2 rör åtgärder i fråga om flyktingar och fördrivna personer.

Enligt *punkten 2 a* gäller det miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land och för personer som i andra avseenden behöver internationellt skydd. Bestämmelsen tar sikte på andra grupper av skyddsbehövande tredjelandsmedborgare än flyktingar enligt Genèvekonventionen.

Bakgrunden är att många skyddssökande inte omfattas av flyktingbegreppet i den konventionen men ändå anses vara i behov av skydd. Medlemsstaterna har ansett att det finns ett behov av harmonisering på detta område, bl.a. mot bakgrund av den massflykt från f.d. Jugoslavien som skedde under första hälften av 1990-talet.

Gemensamma regler om behandling av skyddssökande i massflyktssituationer förutses alltså i den nya bestämmelsen. I tredje pelaren behandlas för närvarande ett förslag om en gemensam åtgärd angående tillfälligt skydd för fördrivna personer (KOM (97)93 slutligt). Vidare kan gemensamma regler om andra kategorier av skyddsbehövande förutses med stöd av den nya bestämmelsen. Dessa regler är i dag nationella och för Sveriges del finns dessa bestämmelser i utlänningslagen. I framtiden kommer det alltså att finnas gemensamma regler på detta område i form av direktiv och förordningar.

Punkten 2 b gäller ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i samband med insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer. Erfarenheterna från massflyktsituationer har visat på behovet 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 rådet som nämnts antagit en resolution om ansvarsfördelning vid mottagande av och tillfällig vistelse för fördrivna personer. Under regeringskonferensen drev Sverige aktivt frågan om ansvarsfördelning. Genom Amsterdamfördraget har det nu skapats en fördragsgrund som gör det möjligt att behandla denna fråga och fatta beslut i första pelaren.

Invandringspolitiken

I artikel 73k första stycket 3 behandlas åtgärder inom ramen för invandringspolitiken på två olika områden.

Åtgärder som pekats ut i *punkten 3 a* är villkor för inresa och bosättning samt normer för medlemsstatens förfarande när det gäller visering för längre tid och uppehållstillstånd. Bakgrunden är att man har kommit fram till att det i ett EU med fri rörlighet för personer finns ett behov av att gemensamt reglera frågor 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 med bestämmelser om tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse i medlemsstaterna som kan sägas utgöra grunden för en mer harmoniserad invandringspolitik i förhållande till tredje land (KOM (97)387 slutligt; EGT C 337, 7.11.1997, s. 9). Amsterdamfördraget kan komma att träda i kraft innan konventionsförslaget är färdigförhandlat. Konventionsförslaget torde därför efter hand komma att omvandlas till ett förslag till direktiv. Enligt en *gemensam förklaring* (18) får medlemsstaterna dock fortsatt förhandla om och ingå avtal med tredje land under förutsättning att avtalen inte strider mot gemenskapslagstiftningen. I det konventionsförslag som nu diskuteras förutses också att ett visst utrymme skall finnas i medlemsstaternas politik i förhållande till tredjeländer och tredjelandsmedborgare.

Punkten 3 b gäller olaglig invandring och olaglig bosättning, däri 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. Inom ramen för det hittillsvarande samarbetet i tredje pelaren har ett antal instrument beslutats för att komma till rätta med den olagliga invandringen. Detta arbete kommer nu i stället att drivas vidare i den första pelaren. I dag återfinns flertalet av de svenska reglerna på detta område i utlänningslagen.

Enligt artikel 73k första stycket 4 skall åtgärder beslutas i fråga om tredjelandsmedborgares rätt att flytta mellan medlemsstaterna.

I dag har en tredjelandsmedborgare som är nära anhörig till en medborgare i ett EES-land rätt att flytta med denne från en medlemsstat till en annan. Tanken är att samtliga de tredjelandsmedborgare som under en längre tid har uppehållit sig legalt i en medlemsstat skall kunna ges ökade möjligheter att flytta inom EU. Inom ramen för samarbetet i tredje pelaren har en resolution beslutats i denna fråga. Den berörs även i den ovan nämnda konvention som kommissionen nyligen har föreslagit.

Nationella regler m.m.

Enligt artikel 73k *andra stycket* skall de åtgärder som rådet beslutar om enligt första stycket 3 och 4 inte hindra en medlemsstat från att behålla eller införa nationella bestämmelser, under förutsättning att dessa är förenliga med fördraget och andra relevanta internationella avtal.

Enligt artikel 73k *tredje stycket* gäller den femåriga genomförandetiden som nämns i inledningen till första stycket inte åtgärder avseende ansvarsfördelning enligt första stycket 2 b eller villkor för inresa m.m. enligt första stycket 3 a. Genomförandetiden gäller inte heller åtgärder enligt första stycket 4, dvs. åtgärder som fastställer de villkor under vilka tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta i en medlemsstat får bosätta sig i andra medlemsstater.

Protokollet om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater

Frågan om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater togs under regeringskonferensen upp på spanskt initiativ. Bakgrunden var en händelse i början av 1990-talet då några spanska medborgare, misstänkta för grova brott i Spanien, sökte asyl i Belgien. De spanska medborgarna beviljades inte asyl i Belgien. Erfarenheterna av förfarandet föranledde Spanien att ta upp frågan i regeringskonferensen. Syftet var att begränsa missbruk av asylinstrumentet.

Frågan behandlades vid Europeiska rådets möte i Dublin 13 och 14 december 1996. Europeiska rådet uppdrog åt konferensen att, med beaktande av internationella fördrag, utarbeta ett förslag i fråga om behandlingen av asylansökningar från medborgare i EU. Med utgångspunkt i detta uppdrag förhandlades protokollet om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (C.6) fram.

Protokollet gäller behandlingen i medlemsstaterna av asylansökningar ingivna av medborgare i andra medlemsstater. I protokollet anges tre situationer i vilka asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater får prövas. Alla tre situationerna är exceptionella.

Den första situationen gäller när en medlemsstat, i vilken asylsökanden är medborgare, i enlighet med artikel 15 i Europakonventionen vidtar åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen. De båda övriga fallen knyter an till olika stadier av ett sådant

suspensionsförfarande som regleras i den nya artikeln F 1 i Prop. 1997/98:58 Unionsfördraget (se avsnitt 9.2.1).

En medlemsstat kan ensidigt besluta att pröva en asylansökan. Om medlemsstaten gör det, skall rådet omedelbart underrättas och ansökningen behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart ogrundad, utan att detta påverkar medlemsstatens befogenhet att fatta beslut. Detta kan innebära en smärre förändring när det gäller tolkningen av relevanta svenska bestämmelser. Till bilden hör dock att antalet asylsökande från dessa stater är ytterst litet.

I protokollets ingress slås fast att 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning har beaktats och att protokollets innehåll tar hänsyn till konventionens syften 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.

I sammanhanget är det viktigt att framhålla att protokollet inte på något sätt inskränker 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 bör föranleda författningsreglering. Den behöver dock inte göras i utlänningslagen utan kan tas in i en förordning.

Belgien har i en *ensidig förklaring* (5) till protokollet klargjort att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. Sverige har i likhet med övriga medlemsstater valt att inte ansluta sig till den belgiska förklaringen. Anledningen till det är att regeringen anser att protokollet, särskilt då det ses tillsammans med den ovan nämnda *gemensamma förklaringen* (48), inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen.

I en *gemensam förklaring* (49) anges att ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att minska missbruk av asylförfaranden och påskynda behandlingen av asylärenden. Vad som avses här är ett vidare arbete med snabbförfaranden som Sverige – men inte alla medlemsländer – har reglerat om.

10.1.4 Civilrättsligt samarbete

Sammanfattning: Det samarbete i civilrättsliga frågor som i dag sker i tredje pelaren förs över till första pelaren. Åtgärder skall vidtas inom detta civilrättsliga samarbete, om åtgärderna har gränsöverskridande följder och om de är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* berör i sitt remissyttrande den gemensamma förklaring enligt vilken åtgärder som beslutas på det civilrättsliga området inte skall hindra en medlemsstat från att tillämpa

sina konstituionella bestämmelser om tryckfrihet och yttrandefrihet. *Medborgarrättsrörelsen* anser att de åtgärder som anges i den nya bestämmelsen om civilrättsligt samarbete är betydelsefulla men ändå inte tillräckligt långtgående. Ett mer utvidgat samarbete i riktning mot en i vid mening förenhetligad juridisk miljö skulle enligt *Medborgarrättsrörelsen* underlätta säkerställandet av fri rörlighet.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 102 f. och 1996/97:UU13 s. 118 f.

Bakgrund: Det är här fråga om samarbetsområden inom civilrätten 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. Härutöver har konventioner på området ingåtts mellan EU:s medlemsstater, antingen med stöd av artikel 220 i EG-fördraget eller inom ramen för bestämmelserna i avdelning VI i Unionsfördraget. Det gäller delgivningsfrågor, vilka numera är reglerade i en delgivningskonvention, som undertecknades i maj 1997 (EGT C 261, 27.8.1997, s. 1). Även i frågor om domsrätt, erkännande och verkställighet av domar och om lagval finns två konventioner, nämligen 1968 års konvention om domstols behörighet och verkställighet av domar på privaträttens område (Brysselkonventionen) respektive 1980 års konvention om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Romkonventionen). Två konventioner som reglerar Sveriges, Finlands och Österrikes tillträde till Brysselkonventionen och Romkonventionen undertecknades i november 1996 (EGT C 15, 15.1.1997, s. 1 respektive 10). En proposition om godkännande av Sveriges tillträde till Romkonventionen behandlas för närvarande i riksdagen (prop. 1997/98:14). En proposition om tillträde till Brysselkonventionen skall enligt planerna inom kort överlämnas till riksdagen.

Regeringskonferensen: Amsterdamfördraget innebär att det civilrättsliga samarbete som för närvarande sker i tredje pelaren förs över till den första pelaren. Samarbetet regleras i artikel 73m. Åtgärder skall vidtas inom området för civilrättsligt samarbete om åtgärderna har gränsöverskridande följder och om de är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera. Dessa åtgärder (a–c) skall innefatta

- 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,
- främjande av förenligheten mellan tillämpliga bestämmelser i medlemsstaterna om lagval och om domstolars behörighet, och
- 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 Unionsfördraget 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 i artikel 73m preciseras samarbetet till att omfatta vissa särskilt uppräknade områden. Redan detta innebär en viss begränsning. Ytterligare en begränsning ligger i artikelns inledning 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 den sista strecksatsen i artikel 220 i EG-fördraget som kvarstår oförändrad och som föreskriver samarbete medlemsstaterna emellan i syfte att förenkla formaliteter för ömsesidigt erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden och skiljedomar.

De begränsningar som följer av den nya artikelns inledning har ingen egentlig självständig betydelse när det gäller de frågor som räknas upp i artikel 73m a och b, eftersom dessa frågor helt faller inom den internationella privat- och processrättsens område, som ju definitionsmässigt är av gränsöverskridande natur. Det handlar dessutom om samsamarbetsområden där, som har nämnts tidigare, mellanstatliga konventioner i stor utsträckning redan gäller medlemsstaterna emellan.

Däremot har de i artikelns inledning angivna begränsningarna stor betydelse när det gäller att avgränsa tillämpningsområdet för artikel 73m c, enligt vilken samarbetet också omfattar tillnärmning eller harmonisering av bestämmelser i medlemsstaternas nationella civilprocessrätt.

En viktig konsekvens av att det civilrättsliga samarbetet förs över till första pelaren är att samarbetet efter Amsterdamfördragets ikraftträdande kommer att resultera i förordningar och direktiv och inte, som nu, i mellanstatliga konventioner. I den mån samarbetet sker inom ramen för artikel 220 kommer det emellertid även i fortsättningen att ske genom 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. Genom denna förklaring bör det stå klart att överlåtelsen av beslutsbefogenheter i denna del inte omfattar de frågor som regleras i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se avsnitt 5.3).

Sammanfattning: För Storbritanniens och Irlands respektive Danmarks deltagande i samarbetet enligt den nya avdelningen i EG-fördraget gäller särskilda bestämmelser.

Remissinstanserna: Enligt *Grossistförbundet Svensk Handel* kan det förhållandet att Storbritannien och Irland står utanför samarbetet om den fria rörligheten för personer, dvs. borttagandet av personkontroller vid de inre gränserna, orsaka problem för en väl fungerande inre marknad för tjänster. *Kustbevakningen* befarar att Storbritanniens och Irlands utanförskap – liksom Danmarks – kan medföra att regelverket om EG:s kompetens på de här områdena alltjämt kan komma att vara tämligen invecklat.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen: 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 (artikel 2.15 i Amsterdamfördraget). Det särskilda protokollet om tillämpningen av vissa inslag i artikel 7a i EG-fördraget på Storbritannien och Irland (B.3) har behandlats i det föregående (se avsnitt 10.1.2).

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 Unionsfördraget. 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 den nya artikeln 5a i EG-fördraget 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 i Danmark om ratifikationen av Unionsfördraget. Danmarks ställningstagande föranledde ett särskilt beslut av stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte den 12 december 1992 i Edinburgh.

I linje härmed anges i del I i *protokollet om Danmarks ställning* (B.5), 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 beslut av Danmark kommer att ge upphov till folkrättsliga förpliktelser mellan Danmark och övriga medlemsstater som motsvarar dem som avses i artikel 1 i protokollet om införlivande av Schengenavtalets regelverk inom Europeiska unionens ramar (se avsnitt 12.2).

Protokollet om Danmarks ställning innehåller också, i del II, bestämmelser om att Danmark inte deltar i samarbetet i försvarsrelaterade

frågor. Enligt del III i protokollet kan Danmark när som helst – i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser – meddela att Danmark inte vill använda sig av något av sina undantag enligt protokollet. 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.

10.1.6 Beslutsfattande m.m.

Sammanfattning: Under en övergångsperiod om fem år från ikraftträdandet av Amsterdamfördraget skall rådet i frågor som omfattas av den nya avdelningen i EG-fördraget fatta beslut med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Förslagsrätten skall under den tiden vara delad mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Efter den femåriga övergångsperioden skall kommissionen ha ensamrätt att lägga förslag till åtgärder, dvs. samma ordning som enligt EG-fördraget gäller i övrigt i första pelaren. Kommissionen skall dock vara förpliktad att pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet.

Vidare skall rådet efter övergångsperioden enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet fatta beslut om att hela eller delar av den nya avdelningen skall omfattas av medbeslutandeförfarandet i artikel 189b. EG-domstolen får meddela förhandsavgöranden i frågor som regleras i den nya avdelningen.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att det är positivt att majoritetsbeslut blir möjliga på de områden som omfattas av den nya avdelningen. Flera remissinstanser, bland dem *Amnesty International Svenska sektionen* och *Svenska kyrkans församlingsnämnd*, anser att det är positivt att institutionernas inflytande ökar, vilket medför bättre juridisk och demokratisk kontroll.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 102 och 1996/97:UU13 s. 118.

Regeringskonferensen

Beslutsfattande

För de nya samarbetsområden som förs över från tredje till första pelaren kommer särskilda regler att gälla för beslutsfattandet (artikel 2.15 i Amsterdamfördraget). Detta regleras i artikel 73o.

I artikeln regleras beslutsfattandet dels under en övergångsperiod av fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, dels för tiden därefter.

Under den femåriga övergångsperioden skall enligt artikel 73o.1 rådet besluta enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av en medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet. Det är en beslutsordning som i stort sett motsvarar den som gäller i dag inom tredje pelaren, men med en utökad roll för Europaparlamentet.

Under övergångsperioden skall dock gälla undantag för beslut om regler om visering för vistelser som inte är avsedda att vara längre än tre månader när det gäller åtgärder som avses i artikel 73j.2 b i och 73j.2 iii (förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och över de länder vars medborgare är undantagna från detta krav respektive en enhetlig utformning av viseringar). För sådana beslut skall under den femåriga övergångstiden gälla att rådet fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 73o.3).

Efter den femårsperioden skall rådet besluta på förslag av kommissionen. Kommissionen skall dock pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet. Det framgår av artikel 73o.2 första strecksatsen. Enligt andra strecksatsen skall rådet efter femårsperioden besluta i vilken utsträckning medbestämmandeproceduren skall tillämpas på de nya områdena och anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet. Dessa beslut skall rådet fatta enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet.

Även här skall gälla vissa undantag enligt artikel 73o.3 och 4. Det gäller vissa beslut om visering enligt artikel 73j.2.

Enligt en *gemensam förklaring* (21) skall rådet ta ställning till innehållet i det beslut som avses i artikel 73o.2 andra strecksatsen före utgången av femårsperioden i syfte att fatta och börja tillämpa beslutet omedelbart efter femårsperiodens utgång.

Förhandsavgöranden

EG-domstolen får genom artikel 2.15 i Amsterdamfördraget en roll också på de områden som omfattas av den nya avdelningen IIIa. Domstolen får en behörighet att meddela förhandsavgöranden med tillämpning av artikel 177 i EG-fördraget, men under vissa särskilt angivna förutsättningar. Detta regleras i artikel 73p.

Sålunda skall enligt *punkten 1* artikel 177 tillämpas, om en fråga om tolkningen av avdelning IIIa eller om giltigheten eller tolkningen av rättsakter som beslutas på grundval av avdelningen kommer upp vid en domstol i sista instans i en medlemsstat.

EG-domstolen skall enligt *punkten 2* inte vara behörig att pröva sådana beslut eller åtgärder enligt artikel 73j.1 som gäller upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den inre säkerheten. Motsvarande begränsning har gjorts också beträffande domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden enligt artikel K 7.1 i Unionsfördraget.

Genom *punkten 3* införs en ny form av förhandsavgöranden 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 EG-domstolens avgörande.

För medlemsstaterna innebär artikel 73p att EG-domstolen kommer att få en klart större och i väsentliga delar ny roll när det gäller tolkningen av de regler som omfattas av avdelning IIIa, t.ex. tredjelandsmedborgares rätt till inresa och bosättning.

10.2 Sysselsättning

Sammanfattning: Målet om en hög sysselsättningsnivå kommer till kraftigare uttryck genom Amsterdamfördraget. I en ny avdelning i EG-fördraget förs in bestämmelser som skapar en fast grund för ett strukturerat samarbete på sysselsättningsområdet. Samtidigt slås fast att huvudansvaret för sysselsättningspolitiken ligger kvar på medlemsstaterna. Medlemsstaternas nationella politik skall samordnas. Rådet skall fastställa särskilda sysselsättningspolitiska riktlinjer. Rådet skall också övervaka hur länderna efterlever riktlinjerna och vid behov avge rekommendationer till medlemsstaterna.

Remissinstanserna: Ett flertal av de remissinstanser som berört frågan (däribland *Landsorganisationen i Sverige*, *Tjänstemännens centralorganisation*, *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund*, *Centerkvinnorna*, *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*, *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet*, *Lantbrukarnas Riksförbund*, *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)* och *Svenska Kommunförbundet*) har ställt sig positiva till att grunden för EU-ländernas samarbete om sysselsättningen nu förstärks genom Amsterdamfördraget. Vad flera remissinstanser härvid lyfter fram är dels förstärkningen av målen om sysselsättning i fördragen, dels införandet av en procedur för granskning och övervakning av sysselsättningspolitiken. Några remissinstanser, däribland AMS, anser att fördragsändringarna inte är tillräckligt långtgående och att målen är för allmänt hållna, och att det hade varit önskvärt att EU centralt fått ett större ansvar. Direkt kritiska till fördragsändringarna är *Industriförbundet*, som menar att den särskilda sysselsättningsavdelningen kan komma att få en negativ inverkan på Europas konkurrenskraft. *Ung Vänster* och *Fackliga EU-kritiker* är kritiska till vissa formuleringar som rör flexibilitet på arbetsmarknaden i den nya fördragstexten.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 55 f. och 1996/97:UU13 s. 45 f.

Bakgrund: Målet att främja en hög nivå i fråga om sysselsättning 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.

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. Steg mot stärkt samarbete om

sysselsättning togs vid Europeiska rådets möte i Bryssel år 1993 genom antagandet av en handlingsplan baserad på kommissionens vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. 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. Samarbetet utvecklades därefter vidare genom Europeiska rådets möten i Madrid (december 1995), Florens (juni 1996) och Dublin (december 1996).

Regeringen har konsekvent prioriterat sysselsättningsfrågan mycket högt i EU-samarbetet.

Inför regeringskonferensen identifierade regeringen som en av Sveriges viktigaste målsättningar att ett reviderat fördrag måste markera att medlemsstaterna i EU höjer sin gemensamma ambition när det gäller att bekämpa arbetslösheten, en målsättning som riksdagen ställt sig bakom. Sverige presenterade därför i ett tidigt skede av konferensen ett förslag till fördragsändringar i syfte att stärka grunden för samarbetet om sysselsättningen. Det svenska förslaget syftade till att förstärka målformuleringarna när det gäller sysselsättning i fördragen och att föra in en ny avdelning om sysselsättning i EG-fördraget, i vilken en procedur för samordning och övervakning av sysselsättningspolitiken skulle slås fast.

Förhandlingsresultatet på sysselsättningsområdet har stora likheter med det förslag som Sverige presenterade under konferensen. Resultatet är en betydande framgång för Sverige och de andra medlemsstater som inom regeringskonferensen verkat för fördragsändringar som syftar till att skapa en bättre grund för EU-ländernas gemensamma ansträngningar att bekämpa arbetslösheten.

Regeringskonferensen: Genom Amsterdamfördraget förstärks målen om sysselsättning genom ändringar i artikel B i Unionsfördraget och artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget (artiklarna 1.5, 2.2 och 2.3 c i Amsterdamfördraget). Samtidigt införs en ny avdelning om sysselsättning i EG-fördraget, närmast efter avdelning VI om ekonomisk och monetär politik (artikel 2.19 i Amsterdamfördraget). 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 medlemsstaternas 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 även i fortsättningen 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.

Genom Europeiska rådets möte i Amsterdam har kampen mot arbetslösheten mer än någonsin tidigare förts upp som högsta prioritet i EU-samarbetet. Samtidigt som enighet kunde uppnås om det nya fördraget med dess sysselsättningsavdelning, antogs också en särskild resolution om tillväxt och sysselsättning, i vilken bl.a. framhålls att inriktningen på sysselsättning skall stärkas i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, och att EU systematiskt skall granska all relevant befintlig gemenskapspolitik för att säkerställa att den är inriktad på sysselsättningsskapande och ekonomisk tillväxt. Dessa beslut ligger helt i linje med innebörden av de nya fördragsbestämmelserna och kan ses som ett uttryck för den ökade tyngd sysselsättningsfrågan får genom det nya fördraget.

Vidare riktade Europeiska rådet, i sina slutsatser från toppmötet i Amsterdam, en uppmaning till rådet att söka se till att relevanta bestämmelser i den nya avdelningen om sysselsättning omedelbart börjar tillämpas. Det bestämdes också att ett extraordinärt möte med Europeiska rådet, helt ägnat åt sysselsättningsfrågan, skulle hållas under det luxemburgska ordförandeskapet.

Målen

Genom Amsterdamfördraget blir främjandet av en hög sysselsättningsnivå ett uttryckligt mål för unionen. Det sker genom en ändring av artikel B i Unionsfördraget. Genom ett tillägg till artikel 3 i EG-fördraget framhålls att gemenskapens verksamhet skall innefatta att samordningen av medlemsstaternas sysselsättningspolitik främjas. Härvid betonas vikten av att utveckla en samordnad sysselsättningsstrategi.

Den nya avdelningen om sysselsättning inleds med en artikel (artikel 109n) i vilken det 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.

Samordning och övervakning av sysselsättningspolitiken

Medlemsstaterna skall genom sin nationella sysselsättningspolitik bidra till att de uppsatta målen uppnås på ett sätt som 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).

Ett särskilt övervakningsförfarande införs som bygger på den modell som tillämpas för övervakningen av den ekonomiska politiken enligt artikel 103 i EG-fördraget. Det särskilda övervakningsförfarandet bygger också 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, bedöma sysselsättningsituationen 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 har vidtagits för att genomföra sysselsättningspolitiken mot bakgrund av sysselsättningsriktlinjerna. Rådet skall på grundval av medlemsstaternas rapporter och kommentarer från Sysselsättningskommittén granska genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Om rådet efter denna granskning bedömer att det är lämpligt, kan rådet 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 den gemensamma rapporten till Europeiska rådet om sysselsättningsituationen i gemenskapen och om genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen.

Sysselsättningskommittén

En sysselsättningskommitté med rådgivande funktion skall inrättas för att främja samordningen av medlemsstaternas sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik (artikel 109s). Kommittén, som skall bestå av två representanter från varje medlemsstat och två representanter från kommissionen, skall ha till uppgift att övervaka sysselsättningsituationen

och sysselsättningspolitiken i medlemsstaterna och gemenskapen och att bistå rådet i dess arbete på detta område. Kommittén skall samråda med arbetsmarknadens parter.

Stödåtgärder

Rådet får också 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 finanspolitiska stimulanser. 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.

Sysselsättningstoppmötet i Luxemburg

Vid det extra toppmötet om sysselsättning som hölls i Luxemburg den 20 – 21 november 1997, kom frågor relaterade till den nya, samordnade sysselsättningstrategi som följer av de nya fördragsbestämmelserna att spela en mycket central roll. Den politiska överenskommelsen vid sysselsättningstoppmötet gör det möjligt att i praktiken genomföra en ordning motsvarande Amsterdamfördragets bestämmelser om samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik redan från år 1998.

Europeiska rådet antog slutsatser avseende riktlinjer för sysselsättningen för 1998. På förslag av kommissionen fastställde rådet i december sysselsättningsriktlinjerna i enlighet med slutsatserna från toppmötet.

I slutsatserna från toppmötet utvecklas också synen på den procedur för samordning och övervakning som Amsterdamfördraget innebär. Härvid anges att riktlinjerna för sysselsättning, sedan de har antagits av rådet på grundval av ett förslag från kommissionen, skall infogas i nationella handlingsplaner för sysselsättning som utarbetas av medlemsstaterna i ett flerårigt perspektiv. Varje medlemsstat skall i sin handlingsplan ta ställning till samtliga riktlinjer. Det betonas samtidigt att medlemsstaternas olika förutsättningar när det gäller de problem som tas upp i riktlinjerna kommer att komma till uttryck genom olika lösningar och olika prioriteringar anpassade till förhållandena i varje medlemsstat.

Vidare anges i slutsatserna att medlemsstaterna varje år kommer att överlämna sin nationella handlingsplan för sysselsättning till rådet och kommissionen. Medlemsstaterna kommer årligen att rapportera om hur de nationella handlingsplanerna genomförs. Regelbundna kontakter med arbetsmarknadens parter förutses inom ramen för den nya proceduren.

Resultaten av sysselsättningstoppmötet visar redan nu betydelsen av de nya fördragsbestämmelserna om sysselsättning. Redan innan fördraget träder i kraft har förutsättningar skapats för att bestämmelserna skall få genomslag i praktiken. EU:s stats- och regeringschefer har för första gången gemensamt ställt sig bakom riktlinjer med konkreta och

gemensamma mål för sysselsättningspolitiken som följs upp genom en likaledes konkret fastlagd övervakningsprocedur. Detta innebär ett viktigt framsteg i den gemensamma kampen mot arbetslösheten. Prop. 1997/98:58

10.3 Miljö

Sammanfattning: Amsterdamfördraget innebär en viktig utveckling av de grundläggande principerna för EU-politiken. Hållbar utveckling slås fast som ett övergripande mål för hela EU och kravet på att integrera miljöaspekter i den politik som bedrivs på andra områden lyfts fram.

Genom ändringarna i den s.k. miljögarantin (artikel 100a.4) klarläggs bl.a. rätten att under vissa förutsättningar införa nationella regler på områden där det redan finns harmoniserade regler. Viktiga nyheter är att miljögarantin kan tillämpas på rättsakter som beslutas av kommissionen efter delegation från rådet och parlamentet och att kommissionen får en tidsfrist för beslut när regeln åberopas av en medlemsstat. Genom en ändring i artikel 100a.3 klargörs 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.

Medbeslutandeproceduren (artikel 189b) blir tillämplig för det stora flertalet beslut på miljöområdet.

Remissinstanserna: Att hållbar utveckling införs som ett övergripande mål för EU välkomnas av alla remissinstanser som har yttrat sig i frågan. *Naturvårdsverket* anser att fördraget förbättrar möjligheterna att driva frågan om integrering av miljöaspekter i andra politikområden. Flera remissinstanser har tagit upp frågan om tolkningen av den s.k. miljögarantin i artikel 100a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Socialstyrelsen*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* och *Svenska kyrkans församlingsnämnd* är positiva till ändringarna i bestämmelsen. *Naturvårdsverket* anser att det i dag inte är möjligt att veta hur villkoren för att införa längre gående nationella regler skall tolkas. Även *Naturskyddsföreningen* diskuterar tolkningen av bestämmelsen och förutsätter att Sverige kommer att tolka och i praktiken utgå från att miljögarantin innebär att det i realiteten blir möjligt för ett enskilt land att införa strängare miljökrav. Några remissinstanser anser att bestämmelsen är otillräcklig från miljösynpunkt. I fråga om beslutsprocedurer anser *Naturskyddsföreningen* att det är en brist att beslut om miljöskatter inte kan tas med kvalificerad majoritet. Liknande synpunkter framställs av *LO*, *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* och *Kristdemokratiska Kvinnoförbundet*. *Industriförbundet* och *Grossistförbundet Svensk Handel* understryker att längre gående nationella regler kräver ett vetenskapligt underlag.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 73 f. och 1996/97:UU13 s. 53 f.

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

Trots att miljösamarbetet således spelat en viktig roll inom gemenskapen under en lång tid, var det först genom den s.k. Enhetsakten år 1987 som de särskilda miljöreglerna i artikel 130r – 130t togs in i EG-fördraget. I dessa bestämmelser slogs allmänna målsättningar för miljöpolitiken fast 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 alljämt 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. Den ena är artikel 130s som används för rättsakter som har miljöskyddet som huvudsyfte, t.ex. regler om luft- och vattenkvalitet samt avfall. Reglerna utformas som minimikrav.

Miljökrav på varor ses också som ett led i genomförandet av den inre marknaden. Sådana rättsakter 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.

Unionsfördraget 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.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen koncentrerades diskussionen av miljöfrågorna kring principen om hållbar utveckling, integrering av miljön i alla politikområden samt förhållandet mellan miljöregler och den inre marknaden. På alla dessa områden innehåller fördraget viktiga nyheter.

Enligt regeringens bedömning innebär Amsterdamfördraget en betydelsefull utveckling av de grundläggande principerna för EU:s politik. Hållbar utveckling slås fast som ett övergripande mål för hela EU och kravet på att integrera miljöaspekter i den politik som bedrivs på andra områden lyfts fram. Denna utveckling är mycket positiv och ligger helt i linje med de förslag som lades fram av Sverige vid konferensen och med de bedömningar som redovisats i regeringens skrivelse 1997/98:13

Ekologisk hållbarhet. Det är viktigt att EG arbetar vidare med frågorna och översätter de allmänna skrivningarna i fördraget till praktisk verklighet. Regeringen kommer att utveckla sin syn på dessa frågor i den miljöpolitiska proposition som skall lämnas till riksdagen under våren 1998.

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 Unionsfördraget tillkom vissa skrivningar i artikel B i Unionsfördraget 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 i Unionsfördraget anges att unionen skall ha som mål bl.a. att "..uppnå en väl avvägd och hållbar utveckling..."(artikel 1.5 i Amsterdamfördraget). I artikel 2 i EG-fördraget 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..." (artikel 2.2 i Amsterdamfördraget). Principen om hållbar utveckling nämns också i det ändrade sjunde stycket i ingressen till Unionsfördraget (artikel 1.2 i Amsterdamfördraget).

Att hållbar utveckling har införts som ett grundläggande mål innebär att det skall gälla för alla politikområden som kan beröras.

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 förslaget i denna riktning från bl.a. Sverige, var att en sådan lösning kunde ge intrycket av 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 (artikel 2.4 i Amsterdamfördraget). 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 också en hänvisning till denna princip.

I en *gemensam förklaring* (12) noterar medlemsstaterna i konferensen att kommissionen åtar sig att genomföra studier av miljökonsekvenserna av nya förslag som kan ha betydande miljöpåverkan. Kommissionen har efter förhandlingarnas slutförande på nytt 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.

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 är svårtolkad på några punkter. Det gäller främst frågan om möjligheten att införa nationella regler på

områden där det finns harmoniserade regler. En utbredd uppfattning är att miljögarantin inte innefattar någon sådan möjlighet. Genom Amsterdamfördraget klargörs att medlemsstaterna har denna möjlighet.

Miljögarantin är också oklar när det gäller frågan om dess tillämpning även för länder som inte har röstat emot den aktuella rättsakten. Också denna oklarhet undanröjs genom den nya artikeln 100a. 4 – 9.

En viktig nyhet är också att miljögarantin kan tillämpas på rättsakter som beslutas av kommissionen efter delegation från rådet och parlamentet, vilket är vanligt när det gäller regler bl.a. 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.

Några remissinstanser pekar på begränsningarna när det gäller tillämpningen av miljögarantin på områden där det redan finns harmoniserade rättsakter. De anser att begränsningarna är svårtolkade eller för långtgående. Dessa begränsningar fick en delvis annan utformning än vad som föreslogs av Sverige. Enligt regeringens uppfattning är det dock viktigt att understryka att den nya lydelsen innebär både ett förtydligande av oklarheter och en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen i flera avseenden.

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.

10.4 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Sammanfattning: Jämställdhet mellan kvinnor och män förs nu in som ett centralt mål för gemenskapen. Principen om att integrera ett jämställdhetsperspektiv i all verksamhet inom gemenskapen fördragsfästs.

Lönediskrimineringsförbudet förtydligas.

Rådet ges möjlighet att med kvalificerad majoritet besluta om åtgärder för att säkra tillämpningen av principen om likabehandling av kvinnor och män på arbetsmarknaden och när det gäller lika lön för

lika och likvärdigt arbete.

Det klargörs att positiv särbehandling av underrepresenterat kön är tillåten.

Prop. 1997/98:58

Remissinstanserna: De remissinstanser som har tagit upp jämställdhetsfrågorna välkomnar förhandlingsresultatet på detta område. *Folkkampanjen Sverige ut ur EU* anser dock att de nya skrivningarna är mer eller mindre innehållslösa. Flera instanser, däribland *Jämställdhetsombudsmannen (JämO)*, välkomnar särskilt införandet av en regel, i artikel 119.4, som tillåter positiv särbehandling av underrepresenterat kön. JämO pekar därutöver på vissa frågor som hänger samman med EG-domstolens praxis i mål om lika lön och hänvisar till en skrivelse med begäran om en översyn av jämställdhetslagen, som ombudsmannen tidigare har tillställt regeringen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 48 f. och 1996/97:UU13 s. 100 f.

Bakgrund: Grunden för gemenskapsarbetet i frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män lades redan i det ursprungliga EG-fördraget genom dess artikel 119 om lika lön för kvinnor och män för lika arbete. På grundval av denna artikel har EG-domstolen utvecklat en omfattande praxis. Därigenom har t.ex. likalöneprincipen getts direkt effekt i medlemsländerna. Artikel 119 har senare kompletterats med sekundärlagstiftning, bl.a. när det gäller lika lön, när det gäller likabehandling mellan kvinnor och män i arbetslivet och i fråga om social trygghet. Även på dessa områden finns en förhållandevis omfattande rättspraxis.

Jämställdhet mellan kvinnor och män har under senare år blivit ett allt viktigare politikområde. Redan under förhandlingarna om Unionsfördraget fanns i många medlemsstater en ambition att stärka den sociala dimensionen och därmed även jämställdhetsfrågorna inom EG. Denna strävan kom till uttryck i det till det sociala protokollet fogade avtalet om socialpolitik, som i sin tur fogades till EG-fördraget. Avtalet om socialpolitik rymmer även frågor om jämställdhet (se avsnitt 10.6).

Inför 1996 års regeringskonferens uttalade många medlemsstater en önskan att ytterligare stärka och bredda den rättsliga grunden för jämställdhetsarbetet. En bidragande faktor torde ha varit den ökade politiska vikt som frågorna givits genom FN:s kvinnokonferens år 1995, inte minst de åtaganden som FN:s medlemsländer, bl.a. på svenskt initiativ, gjorde vid konferensen om att integrera ett jämställdhetsperspektiv i alla politikområden, s.k. *mainstreaming*.

Inför regeringskonferensen identifierade regeringen som en av Sveriges prioriterade frågor att ett reviderat fördrag måste innehålla en förstärkt grund för samarbetet på jämställdhetsområdet. Därför presenterade Sverige i september 1996 ett skriftligt förslag till fördragsändringar. Detta skedde sedan Sverige aktivt drivit och fått gehör för att jämställdhet var en viktig fråga att behandla under konferensen.

Det svenska förslaget hade tre huvudbeståndsdelar. För det första att jämställdhet mellan kvinnor och män skulle föras in som ett centralt mål och för det andra att principen om s.k. *mainstreaming* skulle komma till

uttryck i fördraget. För det tredje föreslog Sverige en utvidgning av artikel 119 genom vilken inte bara frågor om lika lön, men även om kvinnors och mäns villkor i arbetslivet skulle omfattas av artikeln. Det svenska förslaget innehöll också skrivningar i syfte att klargöra att positiv särbehandling av underrepresenterat kön i arbetslivet är tillåten för medlemsstater som så önskar. I ett senare skede av förhandlingsarbetet lade Sverige fram ytterligare ett textförslag om positiv särbehandling, denna gång tillsammans med Österrike.

Förhandlingsresultatet i fråga om jämställdhet ligger mycket nära det förslag som Sverige presenterade i konferensen.

Regeringskonferensen: 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 till artikel 2 i EG-fördraget. Jämställdhetsperspektivet skall enligt ett tillägg till artikel 3 i EG-fördraget beaktas och främjas i alla gemenskapens aktiviteter (s.k. *mainstreaming*). De båda tilläggen sker genom artikel 2.2 respektive artikel 2.3 e i Amsterdamfördraget.

I det socialpolitiska kapitlet förstärks och utvidgas artikel 119 i EG-fördraget om lika lön för kvinnor och män för lika arbete (artikel 2.22 i Amsterdamfördraget).

Genom ett tillägg i artikelns första stycke klargörs 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 tillämpningen av 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 klargörs i artikel 119.4 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. Detta klargörande är mycket tillfredsställande från svenska utgångspunkter. När sådana åtgärder vidtas skall de, enligt en *gemensam förklaring* (28), i första hand syfta till att främja kvinnors situation i arbetslivet.

JämO anger bl.a. i sitt remissvar att likalöneprincipen förstärks genom artikel 119.1. I det sammanhanget erinrar JämO om en skrivelse som ombudsmannen tidigare tillställt regeringen. I skrivelsen tar JämO bl.a. upp frågor som hänger samman med EG-domstolens praxis i mål om lika lön och menar, mot bakgrund av arbetsdomstolens tillämpning av lönediskrimineringsförbudet i jämställdhetslagen, att lagen bör ses över.

Regeringen konstaterar att jämställdhetslagen överensstämmer med artikel 119.1. De frågor som JämO tagit upp i sin skrivelse bereds för närvarande inom regeringskansliet.

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 kommit till uttryck i fördraget. 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. Det har förstärkts genom bl.a. de riktlinjer för sysselsättning som stats- och regeringscheferna enades om vid Europeiska rådets extra möte om sysselsättning i Luxemburg i november 1997, där ett av fyra huvudteman tar upp frågor om jämställdhet mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden. Genom den i Amsterdamfördraget 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 medlemsstaterna att på nationell nivå använda positiv särbehandling av underrepresenterat kön som ett medel för att nå jämställdhet i praktiken på arbetsmarknaden.

10.5 Konsumentpolitiken

Sammanfattning: Målen för konsumentpolitiken formuleras klarare. Rådet skall kunna vidta åtgärder med huvudsyftet att främja konsumenternas intressen och att säkra en hög konsumentskyddsnivå.

Gemenskapen får en uttrycklig befogenhet att främja konsumenternas rätt till utbildning och till att organisera sig.

Gemenskapens åtgärder kan, utöver att stödja och komplettera medlemsstaternas politik, också inriktas på att övervaka deras politik.

Konsumentskyddskraven skall beaktas vid utformningen av gemenskapens övriga politik.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har berört frågan har genomgående ställt sig positiva till den förstärkning av grunden för konsumentpolitiken i EG-fördraget som Amsterdamfördraget innebär. *Konsumentverket* anser att det hade varit önskvärt med ytterligare förstärkningar och förtydliganden.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13 s. 64 f.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen hörde konsumentpolitiken till de prioriterade frågorna på svensk sida. Att förstärka grunden för konsumentpolitiken i EG-fördraget sågs nämligen som en viktig fråga inom ramen för ambitionen att föra unionen närmare medborgarna. De ändringar som nu görs i fördraget bör kunna leda till att konsumentpolitikens ställning inom EU stärks.

I EG-fördraget finns en särskild bestämmelse om konsumentskydd i artikel 129a. Genom Amsterdamfördraget införs i artikel 129a.1 en tydligare och mer vittgående målformulering än den nuvarande. Enligt den nya formuleringen skall gemenskapen, *för att främja konsumenternas intressen och säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att tillvarata sina intressen* (artikel 2.27 i Amsterdamfördraget).

De medel som nu står till buds för att uppnå det nuvarande målet på konsumentområdet, att bidra till en hög konsumentskyddsnivå, är dels åtgärder inom ramen för att förverkliga den inre marknaden (enligt artikel 100a i EG-fördraget), dels vissa *särskilda insatser* som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och ge god konsumentupplysning. Såsom artikeln är utformad i sin nuvarande lydelse kan det framstå som att åtgärder enligt artikel 100a är det huvudsakliga verktyget för att åstadkomma förändringar på konsumentområdet. Den svenska uppfattningen har visserligen varit att benämningen *särskilda insatser* inte utesluter att direktiv antas med artikel 129a som grund. Förhållandet har emellertid kunnat uppfattas som att konsumentområdet är ett underordnat politikområde, som uteslutande har till syfte att bidra till att förverkliga den inre marknaden.

Genom Amsterdamfördraget blir det tydligare att konsumentpolitiken är ett självständigt politikområde, vilket regeringen ser som en mycket viktig markering. Enligt artikelns nya utformning kan således rådet, vid sidan av åtgärder enligt artikel 100a, med stöd av artikel 129a besluta om åtgärder med huvudsyfte att uppnå målen att främja konsumenternas intressen och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå. Åtgärderna kan i likhet med vad som gäller i dag för särskilda insatser vara inriktade på att stödja och komplettera medlemsstaternas politik. Genom ett tillägg i artikeln kan emellertid även åtgärder vidtas som innebär att man övervakar medlemsstaternas politik, dvs. att gemensamt fattade beslut efterlevs.

Konsumentskyddsaspekter gör sig gällande på en rad av gemenskapens övriga politikområden. Det är därför viktigt att konsumentskyddsintresset beaktas även inom dessa övriga områden. Att ta sådana hänsyn kommer att bli obligatoriskt genom att det införs en ny bestämmelse i artikel 129a.2, enligt vilken konsumentskyddskravet skall beaktas vid utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik och verksamhet. Även detta utgör en viktig markering av konsumentpolitikens betydelse inom gemenskapen.

Förändringar av betydelse för konsumentintresset har också vidtagits genom den förstärkning av artikel 100a.3 som redovisas i avsnitt 10.3 samt genom att även miljöpolitiken skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik på alla områden. Detta har särskild betydelse för möjligheterna att verka för att sådana konsumtionsmönster utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. Slutligen bör i detta

sammanhang nämnas förändringen av artikel 129 som ger Europaparlamentet medbeslutanderätt när det gäller åtgärder inom veterinär- och växtskyddsområdena som direkt syftar till att skydda folkhälsan (artikel 2.26 i Amsterdamfördraget).

Även om den svenska ståndpunkten i vissa avseenden gick något längre anser regeringen att Amsterdamfördraget sammantaget innebär ett viktigt steg framåt för konsumentpolitiken inom EU.

10.6 Sociala frågor

Sammanfattning: EG:s politik på det sociala området blir ett intresse fullt ut för samtliga medlemsstater genom att avtalet om socialpolitik integreras i EG-fördraget.

Arbetsmarknadens parter får stärkta roller. Grundläggande sociala rättigheter lyfts fram.

Gemenskapen får befogenhet att besluta om programsamarbete för att bekämpa social utslagning.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av de remissinstanser som har berört frågan välkomnar att avtalet om socialpolitik nu integreras i fördraget. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Svenska Arbetsgivareföreningen* och *Landstingsförbundet* lyfter fram den förstärkning av arbetsmarknadens parter roll i EU-samarbetet som Amsterdamfördraget innebär. LO och TCO välkomnar också den referens till EG:s och Europarådets sociala stadgor som nu förs in i ingressen till Unionsfördraget, men noterar bl.a. att man inte vunnit gehör för fackliga krav om reglering av rätten till internationella sympatiåtgärder och ökad användning av beslut med kvalificerad majoritet inom arbetslivets område. TCO framhåller att den sociala dimensionen stärks, bl.a. genom att det sociala avtalet blir en del av fördraget. Direkt kritisk till integreringen av avtalet om socialpolitik är *Ung Vänster*, som menar att överstatliga organ ges inflytande över partsrelationerna i medlemsländerna. Kritisk är också *Företagarnas Riksorganisation* som anser att situationen försämras för de arbetsmarknadsparter som inte är kollektivavtalsbundna.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 89 f. och 1996/97:UU13 s. 43 f.

Bakgrund: Alltsedan Unionsfördraget trädde i kraft har två parallella fördragsmässiga grunder funnits för gemenskapssamarbetet på det sociala området. De har varit dels de sociala bestämmelserna i artiklarna 117-122 i EG-fördraget, 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 hade lagts fast i

EG:s sociala stadga från år 1989. Avtalet innebar en 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 fyra direktiv har hittills beslutats med stöd av bestämmelserna i avtalet. Detta beror bl.a. på att kommissionens uttalade målsättning har varit att i första hand lägga fram förslag med stöd av själva fördraget för att nå lösningar som blir gällande för samtliga medlemsstater.

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

Regeringskonferensen: Ett viktigt resultat av regeringskonferensen är att det sociala protokollet nu kan avskaffas och att innehållet i avtalet om socialpolitik integreras i fördraget. Detta har Sverige också verkat för.

Genom Amsterdamfördraget skapas således en enhetlig fördragsmässig grund för EU-ländernas samarbete på det sociala området, ett samarbete som nu kommer att omfatta samtliga medlemsstater. Härigenom skapas väsentligt förbättrade möjligheter att utveckla samarbetet på det sociala området. Som nyss har redovisats har avtalet om socialpolitik endast fått begränsad tillämpning. Nu skapas förutsättningar för att fullt ut utnyttja de nya möjligheter som bestämmelserna i avtalet om socialpolitik innebär. Detta gäller både den utvidgade kompetensen för gemenskapen och den utvidgade tillämpningen av majoritetsbeslut. Det gäller också den förstärkta rollen för arbetsmarknadens parter i utarbetandet och genomförandet av gemenskapsregler på det sociala området.

Utöver de ändrade förutsättningar som således tillskapas redan genom integreringen av avtalet om socialpolitik i fördraget, tillkommer också nya möjligheter att ytterligare utveckla samarbetet genom de ändringar i det materiella innehållet som införs genom Amsterdamfördraget.

De nya sociala bestämmelserna i avdelning VIII i EG-fördraget (artikel 2.22 i Amsterdamfördraget) bygger på innehållet i avtalet om socialpolitik, till vilket har fogats merparten av de element i de existerande artiklarna 117–122 som inte innefattas i avtalet. I samband härmed görs också vissa ändringar i och förstärkningar av det materiella innehållet i bestämmelserna. De mest omfattande ändringarna, som avser artikel 119, har redovisats i det föregående (se avsnitt 10.4).

Arbetsmarknadens parter

Genom integreringen av avtalet om socialpolitik i EG-fördraget skall kommissionen innan den lägger fram socialpolitiska förslag alltid samråda med arbetsmarknadens parter om den möjliga inriktningen av en gemenskapsåtgärd (artikel 118a.2). Parterna har härvid alltid möjlighet att meddela att man vill inleda ett förfarande som kan leda till avtal på gemenskapsnivå (enligt artikel 118b). Detta innebär en förstärkning av

arbetsmarknadsparternas roll i EU-arbetet på det sociala området. Förfarandet enligt artikel 118b, vilken motsvarar artikel 4 i avtalet om socialpolitik, innebär att dialogen mellan arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå kan leda till avtalsbundna relationer, inklusive ingående av avtal. Sådana avtal kan genomföras antingen i enlighet med den praxis som parterna och medlemsstaterna tillämpar, eller på gemensam begäran av parterna genom beslut av rådet på förslag av kommissionen.

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 som gäller 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 blockerats till följd av oenighet i frågan huruvida rättslig grund överhuvudtaget har 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.

Grundläggande sociala rättigheter

Som ett resultat av de diskussioner som under konferensen förts om grundläggande sociala rättigheter införs, i fjärde stycket av ingressen till Unionsfördraget, 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 (artikel 1.1 i Amsterdamfördraget). En motsvarande referens förs in i den inledande målsättningsartikeln, artikel 117, i det socialpolitiska kapitlet i EG-fördraget (artikel 2.22 i Amsterdamfördraget). Den nya fördragstexten innehåller däremot inte någon särskild artikel om fackliga rättigheter, vilket Sverige hade föreslagit. Fackliga rättigheter omfattas emellertid av de båda angivna stadgorna.

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 den nya artikeln 118.3.

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 har antagits, eller kommer att antas, enligt avtalet om socialpolitik. Metoden innebär att nya direktiv antas med stöd av artikel 100 i EG-fördraget. Direktiven syftar till att göra de antagna rättsakterna tillämpliga på Storbritannien och att göra nödvändiga tekniska justeringar.

10.7 Folkhälsa

Sammanfattning: En hög hälsoskyddsnivå skall säkerställas vid utformning och genomförande av all gemenskapspolitik. Gemenskapen skall komplettera medlemsstaternas insatser för att minska narkotikarelaterade hälsoskador, inklusive information och prevention.

Gemenskapen skall särskilt vidta åtgärder dels för att fastställa kvalitets- och säkerhetsstandarder i fråga om organ och ämnen av mänskligt ursprung m.m., dels inom veterinär- och växtskyddsområdena när åtgärderna direkt syftar till att skydda folkhälsan.

Gemenskapen skall fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar att organisera och ge hälso- och sjukvård.

Remissinstanserna: De två remissinstanser som har tagit upp frågan, *Socialstyrelsen* och *Landstingsförbundet*, är positiva till eller har ingen erinran mot fördragsändringarna i denna del och pekar på att Amsterdamfördraget innebär en förstärkning av folkhälsofrågorna i fördraget.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13 s. 69 f. (narkotikafrågan).

Regeringskonferensen: Det nuvarande samarbetet på folkhälsoområdet regleras i artikel 129 i EG-fördraget. Hälsofrågor aktualiseras emellertid också på en rad andra samarbetsområden, som samarbetet i sociala frågor och inom ramen för åtgärder enligt artikel 100a för att genomföra den inre marknaden. Artikel 129 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. En hög hälsoskyddsnivå för människor skall säkerställas vid utformning

och genomförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder (artikel 2.26 i Amsterdamfördraget). Bland gemenskapens uppgifter lyfts särskilt fram att komplettera medlemsstaternas insatser för att förebygga narkotikaproblemen. Ett särskilt narkotikapreventionsprogram antogs av hälsoministerrådet i december 1996 och löper t.o.m. år 2000.

Beträffande samarbetet på narkotikaområdet bör framhållas att narkotikapolitiken fortfarande är ett nationellt ansvar. Någon behörighet för gemenskapen har inte införts genom Amsterdamfördraget.

Artikel 129 kompletteras också med befogenheter att vidta åtgärder för att bidra till folkhälsomålen. Det blir alltså möjligt att fatta beslut om gemensamma minimiregler på ett par områden. För det första skall rådet kunna besluta om minimiåtgärder för att nå en hög säkerhet vad avser organ och ämnen av mänskligt ursprung, blod och blodderivat. För det andra skall rådet enligt artikel 129.4, med undantag från artikel 43, kunna besluta om åtgärder på veterinär- och växtskyddsområdena som direkt syftar till att skydda folkhälsan.

Gemenskapen skall i sitt handlande på folkhälsoområdet fullt ut respektera medlemsstaternas ansvar för att organisera och ge hälso- och sjukvård. De nyss nämnda åtgärderna skall inte påverka nationella bestämmelser om donation eller om användning av organ och blod.

Att gemenskapen nu får befogenhet enligt artikel 129 att vidta vissa folkhälsoinriktade åtgärder inom veterinär- och växtskyddsområdena har sin bakgrund i erfarenheterna från krisen rörande BSE (den s.k. galnakosjukan). Genom att beslut kommer att kunna fattas med stöd av artikel 129 i stället för artikel 43 får Europaparlamentet ett avgörande inflytande genom att medbeslutandeprocéduren (artikel 189b) blir tillämplig.

Folkhälsoområdet fanns inte bland de områden där det på svensk sida hade identifierats ett behov av fördragsändringar. De beslutade förändringarna är dock enligt regeringens bedömning i allt väsentligt positiva.

10.8 Djurskydd

Sammanfattning: Enligt ett protokoll till EG-fördraget skall gemenskapen och medlemsstaterna vid utformningen och genomförandet av gemenskapens politik ta full hänsyn till djurens välbefinnande.

Remissinstanserna: De två remissinstanser som har berört frågan, *Kristdemokratiska Kvinnoförbundet* och *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet*, välkomnar fördragsändringarna i denna del.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 84 f. och 1996/97:UU13 s. 58.

Regeringskonferensen: Djurskyddet uppmärksammades i en gemensam förklaring (24) i samband med Unionsfördraget, 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 utformning och genomförande 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.

I protokollets ingress understryks att djuren är kännande varelser. Protokollet innebär att djur inte längre kan betraktas enbart som jordbruksvaror och utgör en konkret fördragsgrund för att driva frågor om djurskydd och djurens välfärd inom de relevanta politikområdena.

10.9 Radio och television i allmänhetens tjänst

Sammanfattning: I ett protokoll till EG-fördraget ges tolkningsbestämmelser om medlemsstaternas behörighet att svara för finansieringen av radio och TV i allmänhetens tjänst.

Remissinstanserna: Två remissinstanser har tagit upp frågan. *Svenska Journalistförbundet* välkomnar att frågan om medlemsstaternas rätt att avgöra hur radio och TV i allmänhetens tjänst skall finansieras har behandlats i ett protokoll, men menar att formuleringen i protokollet inte är helt klargörande. *Tjänstemännens Centralorganisation* framhåller vikten av att regeringen verkar för att kvarstående möjligheter att angripa rätten till offentlig finansiering undanröjs.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen: 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 medlemsstaterna i regeringskonferensen om ett *protokoll* (C.9) till EG-fördraget med tolkningsbestämmelser när det gäller medlemsstaternas behörighet att svara för finansieringen av radio och TV i allmänhetens tjänst.

Protokollet innebär i huvudsak 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.

10.10 Den gemensamma handelspolitiken

Sammanfattning: En möjlighet öppnas för rådet att med enhällighet fatta beslut om att utsträcka EG:s exklusiva behörighet på området för den gemensamma handelspolitiken till att även omfatta immaterialrätten och de delar av tjänstehandeln som ännu inte omfattas av den gemensamma handelspolitiken.

Remissinstanserna: De två remissinstanser som har uttalat sig i denna del, *Industriförbundet* och *Grossistförbundet Svensk Handel*, beklagar att regeringskonferensen inte resulterade i en klart vidgad handelspolitisk kompetens för gemenskapen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1996/97:UU13 s. 20.

Regeringskonferensen: Enligt artikel 113 i EG-fördraget har EG uttryckligen tilldelats en behörighet att ingå handelsavtal med tredje land. Denna behörighet är exklusiv till förmån för EG vilket innebär att medlemsstaterna inte har rätt att själva ingå sådana avtal eller att vidta andra handelspolitiska åtgärder.

Den gemensamma handelspolitiken omfattar all handel med varor och gränsöverskridande tjänster, dvs. där tjänsteprestationen sker från ett land till ett annat utan att konsumenten eller leverantören förflyttar sig till den andres land. Övriga former av tjänstehandel faller utanför handelspolitiken. Inte heller immaterialrättsliga frågor och direkta investeringar omfattas av den gemensamma handelspolitiken.

Utvecklingen av de multilaterala internationella ekonomiska relationerna, i synnerhet inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO), har fört med sig vissa samordningsproblem som har sin grund i den nuvarande kompetensfördelningen mellan EG och dess medlemsstater. Under regeringskonferensen diskuterades ett tillägg till artikel 113 som skulle ge kommissionen ensamrätt att förhandla även på områdena tjänstehandel, immaterialrätt och direktinvesteringar i syfte att åstadkomma en högre grad av effektivitet och enhetlighet i gemenskapens externa ekonomiska relationer med omvärlden.

Resultatet av konferensen blev begränsat. Genom en ny artikel, 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 (artikel 2.20 i Amsterdamfördraget).

Sammanfattning: Ett beslut av rådet om undertecknande av ett avtal med tredje land kan åtföljas av ett beslut om provisorisk tillämpning i avvaktan på avtalets ikraftträdande.

Rådet kan besluta om att tillfälligt upphöra att tillämpa ett avtal som har ingåtts med tredje land.

Rådet kan bestämma vilka ståndpunkter som på gemenskapens vägnar skall intas i organ som har upprättats genom associeringsavtal, när organet skall fatta beslut med rättslig verkan.

Europaparlamentet skall informeras om samtliga ovanstående beslut.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans, *Grossistförbundet Svensk Handel*, har uttalat sig i frågan. Förbundet bedömer att de nya reglerna om provisorisk tillämpning kan underlätta handeln mellan EU och omvärlden.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Bakgrund: EG, men inte EU, kan i egenskap av att vara ett folkrättssubjekt ingå internationella avtal för gemenskapens räkning. Behörigheten att ingå avtal med tredje land eller en internationell organisation regleras dels i EG-fördraget (t.ex. artiklarna 113 och 238), dels av EG-domstolens praxis. Även Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen kan ingå internationella avtal. Dessa gemenskapers behörighet regleras särskilt i respektive fördrag.

I artikel 228 i EG-fördraget finns bestämmelser om förfarandet på gemenskapssidan när det gäller ingående av avtal mellan EG och en eller flera stater eller internationella organisationer. I normalfallet är det rådet som sluter avtalet för EG:s räkning. Rådet fattar sitt beslut om att ingå ett avtal med kvalificerad majoritet. Rådet skall emellertid besluta med enhällighet om avtalet omfattar ett område där det enligt fördraget krävs enhällighet för att interna regler skall kunna antas och om det är fråga om att ingå ett associeringsavtal (jfr artikel 238 i EG-fördraget).

Genom Amsterdamfördraget görs vissa ändringar i artikel 228 i EG-fördraget (artikel 2.56 b i Amsterdamfördraget). Dessa ändringar innebär bl.a. att rådet kan fatta beslut om en provisorisk tillämpning av ett avtal i avvaktan på ikraftträdandet och även besluta om att ett avtal tillfälligt skall upphöra att tillämpas.

Regeringskonferensen

Provisorisk tillämpning av avtal med tredje land

Inom gemenskapen är det inte ovanligt att de internationella överenskommelser 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 behörighet 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 nationella godkännandeproceduren 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. Det finns emellertid redan i dag möjligheter enligt folkrätten att införa en bestämmelse om provisorisk tillämpning i ett avtal (se artikel 25 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten). Internationella organisationer kan tillämpa bestämmelsen analogt och detta har också gjorts av EG. Medlemsstaterna önskade emellertid att få denna möjlighet inskriven i EG-fördraget.

Första stycket av artikel 228.2 i EG-fördraget har ändrats på så sätt att det anges att undertecknandet av ett avtal kan följas av ett beslut om provisorisk tillämpning av avtalet i avvaktan på att det formellt träder i kraft. Sådana beslut skall kunna 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 naturligtvis bara fatta beslut om provisorisk tillämpning inom områden där gemenskapen har kompetens.

Europaparlamentet skall enligt ett nytt tredje stycke i bestämmelsen omedelbart och fullständigt informeras om beslut som gäller provisorisk tillämpning.

Tillfälligt upphävande av avtal med tredje land

I många internationella avtal som gemenskapen ingår med tredje land finns en bestämmelse som öppnar 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 inte 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 i EG-fördraget ges rådet uttryckligen en möjlighet att besluta om att tillfälligt upphöra att tillämpa ett avtal med tredje land. Beslut skall fattas på samma sätt som beslutet om att ingå avtalet i fråga. Rådet kan naturligen bara fatta beslut om att tillfälligt upphöra att tillämpa ett internationellt avtal inom områden där gemenskapen har kompetens. Europaparlamentet skall omedelbart och fullständigt informeras om alla beslut som fattas när det gäller tillfälligt upphävande av avtal.

De avtal som ingås av EG innebär inte sällan att det genom avtalet upprättas ett särskilt organ som har till uppgift att t.ex. övervaka avtalets genomförande. I vissa fall kan dessa organ avge icke bindande rekommendationer. I andra fall kan organen fatta beslut med rättslig verkan.

Medlemsstaterna i konferensen ansåg att det också fanns ett behov av att ge rådet en rätt att bestämma vilka ståndpunkter som på gemenskapens vägnar skall intas i organ upprättade genom associeringsavtal, när dessa organ skall fatta beslut med rättslig verkan. På sådana beslut skall samma förfarande tillämpas som på beslut om provisorisk tillämpning och beslut om att tillfälligt upphöra att tillämpa ett avtal.

Förfarandet får dock inte tillämpas, om beslutet i fråga ändrar avtalets institutionella ram eller omfattar ett område där enhällighet skulle ha krävts för ett internt beslut.

10.12 Övrig gemenskapspolitik

Sammanfattning: Regeringskonferensen resulterade i vissa fördragsändringar på områdena kultur och idrott, tullsamarbete, regionerna i de yttersta randområdena, öar, transeuropeiska nät och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har framfört några invändningar mot fördragsändringarna i dessa delar. *Konkurrensverket* konstaterar att varken ändringen i artikel 148.4 som betonar värdet av gemenskapens kulturella mångfald eller den nya artikeln 7d om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse påverkar fördragets regler om statsstöd och konkurrens. *Generaltullstyrelsen* noterar att en tydligare rättslig grund för tullsamarbetet skapas genom införandet av en ny artikel 116.

Riksdagen har inte behandlat dessa frågor.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen behandlades även vissa andra områden av gemenskapssamarbetet. Det resulterade i vissa fördragsändringar när det gäller kultur och idrott, tullsamarbete, regionerna i de yttersta randområdena, öar, transeuropeiska nät och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

Kultur och idrott

Genom en ändring i artikel 128.4 i EG-fördraget understryks värdet av gemenskapens kulturella mångfald (artikel 2.25 i Amsterdamfördraget). Gemenskapen skall som hittills beakta de kulturella aspekterna när den agerar enligt andra bestämmelser i fördraget. Nu läggs till 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 viktiga nya bestämmelsen i artikel

8d om rätt att kommunicera med unionens institutioner på sitt eget språk (se avsnitt 9.3). Prop. 1997/98:58

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.

Tullsamarbete

Tullsamarbete – utbyte av information mellan tullmyndigheter och utförande av utredningar m.m. – sker i dag såväl i den första pelaren som i den tredje. I första pelaren behandlas frågor om den gemensamma handelspolitiken och tullunionen. Tullsamarbetet syftar till att effektivt ingripa mot överträdelser av gemenskapens tull- och jordbruksregler vid import och export. I tredje pelaren är arbetet inriktat på tullsamarbete i brottsbekämpning avseende smuggling av narkotika, vapen m.m.

Genom artikel 2.21 i 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.

Den nya avdelningen ger alltså en specifik rättslig grund att besluta om åtgärder om tullsamarbetet inom första pelaren. Därmed behöver artikel 235 i EG-fördraget inte längre tillämpas när beslut om sådana åtgärder skall fattas. I stället gäller medbeslutandeprocessen 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.

Regionerna i de yttersta randområdena

EG-fördragets artikel 227.2 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 (artikel 2.55 i Amsterdamfördraget).

I artikel 130a i EG-fördraget finns grunden för gemenskapens regional- och strukturpolitik. Av artikelns andra stycke framgår att EU:s politik på området skall sträva efter 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 andra stycket genom vilket *öarna* särskilt nämns vid sidan av *regionerna* (artikel 2.30 i Amsterdamfördraget).

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.

Transeuropeiska nät

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

Av av artikel 129c.1 första stycket tredje strecksatsen framgår att gemenskapen för att bidra till målen enligt artikel 129b bl.a. kan stödja projekt av gemensamt intresse som *finansieras* av medlemsstaterna. Lydelsen ändras genom Amsterdamfördraget till sådana projekt som *stöds* av medlemsstaterna i syfte att klargöra att även projekt där privat finansiering förekommer kan få stöd från gemenskapen (artikel 2.28 i Amsterdamfördraget).

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Under de senaste åren har tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom post, tele, el, vatten och kommunikationer, i stor utsträckning avreglerats i medlemsstaterna. Mot denna bakgrund diskuterades under regeringskonferensen fördragsändringar i syfte att garantera att den nya konkurrensen på dessa områden inte påverkar tillgången till, kvaliteten hos och karaktären av de tjänster som tillhandahålls medborgarna.

Regeringskonferensen mynnade i denna del ut i en ny artikel, artikel 7d, i EG-fördraget som införs genom artikel 2.8 i Amsterdamfördraget. Genom denna markeras den betydelse tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har för unionens gemensamma värderingar och den roll som dessa tjänster spelar när det gäller att främja social och territoriell sammanhållning. Gemenskapen och medlemsstaterna skall enligt artikeln sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter. Åliggandet för gemenskapen och medlemsstaterna gäller inom ramen för deras respektive befogenheter och inom ramen för fördragets tillämpningsområde.

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

11 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren)

Prop. 1997/98:58

Amsterdamfördraget innefattar förändringar av samarbetet när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Förändringarna innebär att samarbetet fördjupas och att förutsättningarna för ett effektivare samarbete har ökat. Samtidigt behåller samarbetet sin grundläggande mellanstatliga karaktär. Resultatet är i allt väsentligt i enlighet med Sveriges intressen.

Samarbetet fördjupas särskilt genom att Petersbergsuppgifterna – humanitära insatser, räddningsinsatser och fredsbevarande och fredsfrämjande insatser – görs till uppgifter för samarbetet inom GUSP. Härigenom förbättras EU:s förmåga till militär krishantering. Alla medlemsstater i EU, också de som är observatörer i Västeuropeiska unionen (VEU), ges rätt att delta fullt ut i sådana insatser. Då de själva bidrar till en insats får de delta fullt ut och på lika villkor i planeringen och beslutsfattandet i VEU. En medlemsstats deltagande i en enskild insats förutsätter utan undantag ett särskilt nationellt beslut.

Formuleringarna i fördraget när det gäller ett gemensamt försvar och EU:s relation till VEU justeras. De nya formuleringarna bygger på de nu gällande och innebär inte några åtaganden vare sig att successivt utveckla ett gemensamt försvar inom unionen eller att integrera VEU med EU.

Huvudregeln skall också i fortsättningen vara att beslut fattas med enhällighet. Samarbetet effektiviseras emellertid genom att vissa beslut skall kunna fattas med kvalificerad majoritet. Det gäller beslut som baseras på ett grundläggande enhälligt beslut.

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet skall dock inte i något fall tillämpas på beslut inom försvarsdimensionen.

Medlemsstaterna behåller sin vetorätt också i de beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet. Varje medlemsstat kan motsätta sig att beslut tas med kvalificerad majoritet under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas bedömer varje medlemsstat suveränt.

Vid enhälliga beslut kompletteras vetorätten av en möjlighet till s.k. konstruktivt avstående. Konstruktivt avstående gör det möjligt för en medlemsstat att inte bli bunden av ett beslut samtidigt som de medlemsstater som önskar fatta beslut inte hindras att göra det.

Amsterdamfördraget innebär också att EU:s gemensamma analys- och planeringsfunktion stärks 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, som genom Amsterdamfördraget också får funktionen som s.k. hög representant för GUSP.

GUSP skall i ökad utsträckning finansieras med gemenskapsmedel.

Vissa institutionella förändringar görs genom fördraget, men den grundläggande institutionella ansvarsfördelningen i GUSP förändras inte.

Bakgrund

Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i sin nuvarande utformning tillkom genom Unionsfördraget. Samarbetet i GUSP är ett mellanstatligt samarbete och regleras i artiklarna J–J 11 i Unionsfördragets avdelning V. Beslutsfattandet sker i princip med enhällighet och det saknas gemensamma övervakningsmekanismer av den karaktär som återfinns i gemenskapssamarbetet i första pelaren.

Kommissionen deltar i samarbetet inom GUSP och har vid sidan om 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 viktigaste frågorna i GUSP. Parlamentet har också rätt att ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet. EG-domstolen har inte någon behörighet på detta område.

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. GUSP skall enligt nuvarande artikel J 1.2 tredje strecksatsen ha som mål bl.a. att bevara freden och stärka den internationella säkerheten i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga, principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan. Helsingforsavtalets slutakt och Parisstadgan innehåller vägledande principer för staters uppträdande mot varandra och mot sina egna medborgare.

Beslutsfattandet

Stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet fastställer generella riktlinjer för samarbetet inom GUSP. 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 (POCO), som består av höga tjänstemän i medlemsstaternas utrikesministerier. 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 och förslag till rådet. Rekommendationer från POCO i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor 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. Prop. 1997/98:58

Regeringskonferensen

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

Sverige förklarade inför regeringskonferensen att GUSP borde förstärkas så att EU bättre skulle förmå att möta de nya risker och utmaningar som Europa stod inför. En effektivisering av samarbetet kunde i första hand ske genom att medlemsstaterna i än högre grad visade den solidaritet som krävdes för att finna en gemensam linje i enskilda frågor. En förändring av beslutsordningen i GUSP sågs också som en viktig fråga. Sverige förklarade sig berett att pröva om enhällighetsprincipen skulle kunna förändras i frågor av begränsad räckvidd. I frågor som rör vitala utrikes- och säkerhetspolitiska intressen kunde Sverige emellertid inte låta sig röstas ned av en majoritet.

Sverige hade även som målsättning att stärka den gemensamma strukturen för förberedelse och uppföljning av beslut. Ett led i en sådan förstärkning skulle vara att den gemensamma analys- och planeringsförmågan stärktes i GUSP. Sverige underströk bl.a. det konfliktförebyggande elementet i enhetens verksamhet, inte minst förmågan till "tidig förvarning".

Från svensk sida avvisades inte tanken att inrätta en funktion med syfte att utgöra ett gemensamt ansikte utåt i GUSP. Sverige framhöll emellertid att uppgifterna inom ramen för denna funktion måste vara av begränsad karaktär och inte medföra en oklar ansvarsfördelning i förhållande till företrädare för andra funktioner inom GUSP. Personen ifråga borde endast kunna agera som stöd åt och på uppdrag av rådet eller ordförandelandet.

Sverige underströk inför regeringskonferensen att ett aktivt engagemang för fredsbevarande verksamhet, katastrofhjälp, evakueringsinsatser och krishantering i vid mening borde vara en självskrivet och högt prioriterad uppgift för EU-länderna i deras arbete för att säkra freden i Europa. EU:s samtliga medlemsstater borde ha en rätt men inte någon skyldighet att delta i genomförandet av fredsfrämjande operationer. En viktig förutsättning för att EU skulle förbättra sin förmåga att initiera sådana operationer var att ett närmare samarbete och en starkare samordning etablerades mellan EU och den militära samarbetsorganisationen VEU.

Detta var bakgrunden till det förslag som Sverige och Finland gemensamt lade fram i regeringskonferensen. Förslaget innebar att de s.k. Petersbergsuppgifterna – humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser – skulle göras till medlemskapsuppgifter och att länken mellan EU och VEU skulle stärkas. Vidare skulle de EU-medlemmar som inte är medlemmar av VEU (dvs. Danmark, Finland, Irland, Sverige och Österrike) ges rätt att delta fullt ut och på lika villkor i dessa uppgifter.

Vid förhandlingarna om Sveriges medlemskap i EU framhölls från svensk sida att man insåg att en gemensam försvarspolitik och eventuellt ett gemensamt försvar, hörde till EU:s långsiktiga mål på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Sverige förklarade sig inte ha för avsikt att hindra en utveckling i denna riktning. Samtidigt har regeringen vid ett flertal tillfällen framhållit att den svenska militära alliansfriheten består och att Sverige inte är berett att ta emot eller utfärda några militära säkerhetsgarantier. Deltagande i ett gemensamt försvar skulle därmed inte komma i fråga för svensk del.

De nya bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken finns i artikel 1.10 i Amsterdamfördraget. Amsterdamfördraget innebär att de nuvarande artiklarna J–J 11 i avdelning V i Unionsfördraget ersätts av nya artiklar, artiklarna J 1–J 18. När det i det följande hänvisas till någon artikel J avses artikeln i den lydelse den har fått genom Amsterdamfördraget, om något annat inte anges.

11.2 Samarbetets mål och medel

Sammanfattning: Målen för samarbetet inom GUSP anges tydligare bl.a. när det gäller medlemsstaternas ömsesidiga politiska solidaritet.

Ett nytt instrument, gemensam strategi, införs. Gemensamma strategier skall beslutas av Europeiska rådet.

Användningsområdet för de befintliga beslutsinstrumenten gemensam åtgärd och gemensam ståndpunkt definieras.

Remissinstanserna: *Amnesty International Svenska sektionen* noterar att EU ännu inte uppställt en gemensam kod för vapenexport som ett av målen för GUSP och uttrycker sin förhoppning om att så skall ske.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen: I nuvarande artikel J 1 i Unionsfördraget anges målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Genom Amsterdamfördraget görs ett tillägg som innebär att den gemensamma politiken skall ha som mål att också skydda unionens integritet i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga och principerna om yttre gränser i stadgan, Helsingforsavtalets slutakt och Parisstadgan. Dessa tillägg innebär inte någon förändring i sak av samarbetets innehåll. 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.

Europeiska rådet skall som hittills bestämma principerna och de allmänna riktlinjerna för politiken. Vid sidan av att bestämma de allmänna riktlinjerna ges Europeiska rådet genom Amsterdamfördraget uppgiften att besluta *gemensamma strategier* i frågor där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Alla beslut i Europeiska rådet fattas även i

fortsättningen med enhällighet. Beslut om gemensamma strategier kan fattas på Europeiska rådets eget initiativ eller på rekommendation av rådet. Detta framgår av artikel J 3.

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

Fördraget definierar även användningsområdet för de befintliga beslutsinstrumenten gemensam åtgärd (artikel J 4) och gemensam ståndpunkt (artikel J 5). 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.

11.3 Beslutsfattande

Sammanfattning: En ny beslutsordning införs, enligt vilken vissa beslut, som inte hör till försvarsdimensionen, skall fattas med kvalificerad majoritet, dock med bibehållen vetorätt under återopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas bedömer varje medlemsstat suveränt från fall till fall. För beslut som fattas med enhällighet införs en möjlighet till s.k. konstruktivt avstående.

Remissinstanserna: *Kristdemokratiska Kvinnoförbundet* accepterar att enhällighetsprincipen modifieras, särskilt mot bakgrund av unionens förestående utvidgning. *Sveriges Frikyrkosamråd* och *Sveriges Kristna råd* påpekar att det återstår att se i vilken utsträckning den nya beslutsformen i praktiken kommer att förändra beslutsfattandet. *Ung Vänster* erinrar om att majoritetsbeslut innebär att inte alla länders ståndpunkter kan respekteras.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 95 f. och 1996/97:UU13 s. 84 f.

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

Enligt Amsterdamfördraget skall huvudregeln också i fortsättningen vara att beslut inom GUSP fattas med enhällighet (artikel J 13.1). I syfte att effektivisera beslutsfattandet och göra EU mer handlingskraftigt införs emellertid nu beslutsfattande med kvalificerad majoritet för vissa beslut (artikel J 13.2). Det gäller beslut i rådet som fattas inom ramen för en gemensam strategi eller som gäller genomförandet av en gemensam

åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. 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 fattas. Rådet kan dock, med kvalificerad majoritet, besluta att föra frågan vidare 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. Vetorätten består dock eftersom varje medlemsstat själv avgör vilka frågor som är av sådant nationellt politiskt intresse att vetorätten måste utnyttjas.

Det anges i fördraget att det faktum att en personligen närvarande eller företrädd rådsmedlem avstår från att rösta inte hindrar att beslut fattas (artikel J 13.1 första stycket). Också en rådsmedlem som har avstått från att rösta blir enligt huvudregeln bunden av det beslut som fattas. I fördraget öppnas dock en möjlighet att motivera sitt avstående (s.k. konstruktivt avstående). I ett sådant fall är medlemsstaten i fråga inte bunden av beslutet, men accepterar att unionen blir bunden och förbinder sig att avstå från att handla i konflikt med övriga medlemsstaters beslut (artikel J 13.1 andra stycket). Konstruktivt avstående utgör ett komplement till vetorätten inom ramen för enhälliga beslut och syftar också till att effektivisera beslutsfattandet.

11.4 Institutionernas roller

Sammanfattning: En enhet för politisk planering och tidig förvarning inrättas i syfte att stärka den gemensamma analys- och planeringsförmågan.

En ny funktion som s.k. hög representant för GUSP inrättas som stöd åt rådet och ordförandelandet.

Unionens representation utåt i GUSP, den s.k. trojkan, ändras och kommer att bestå av ordförandelandet, den höge representanten och den medlemsstat som står närmast i tur att utöva ordförandeskapet.

GUSP skall i ökad utsträckning finansieras med medel ur gemenskapernas budget. Unionens möjlighet att förhandla och ingå de avtal som behövs för att genomföra GUSP regleras.

Remissinstanserna: *Amnesty International Svenska sektionen* anser att den höge representanten och enheten för politisk planering och tidig förvarning bör ges tydliga mandat när det gäller de mänskliga rättigheterna. *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* anser det beklagligt att unionen inte blev en juridisk person. *Sveriges frikyrkosamråd* och *Sveriges Kristna råd* konstaterar att de institutionella förändringarna understryker den mellanstatliga karaktären av samarbetet. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* ser positivt på att samarbetet även i fortsättningen är mellanstatligt. *Folkkampanjen Sverige ut ur EU* anser att enheten för politisk planering och tidig förvarning kan ses som EU:s utrikesdepartement, samtidigt som samarbetet blir mer överstatligt.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 94 f. Prop. 1997/98:58 och 1996/97:UU13 s. 49 och s. 85.

Regeringskonferensen

Enheten för politisk planering och tidig förvarning

I syfte att förstärka analys- och planeringsfunktionen i GUSP skall enligt en *gemensam förklaring* (6) en enhet för politisk planering och tidig förvarning upprättas vid rådets generalsekretariat. Enheten skall placeras vid rådets generalsekretariat och lyda under rådets generalsekreterare, som enligt fördraget också får funktionen som s.k. hög representant i 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 uppblossande konflikter.

Enheten skall stärka det gemensamma perspektivet och ge unionen ett mer fullständigt och strukturerat underlag för beslutsfattandet. De praktiska arrangemangen för enheten är för närvarande under utarbetande med målsättningen att enheten skall kunna fungera från den tidpunkt då Amsterdamfördraget träder i kraft.

Den höge representanten

Som förut har sagts inrättas genom fördraget en ny funktion som hög representant för GUSP (artikel J 16). 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 därmed får en ny roll i GUSP.

Syftet är att underlätta ordförandelandets löpande arbete samt att bidra till kontinuiteten inom GUSP. Detta behövs bl.a. med hänsyn till 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.

Ordförandelandet och trojkan

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

utövas av ordförandelandet, den höge representanten och tillträdande ordförandeland (artikel J 8.3 och J 8.4). Det närmast föregående ordförandelandet kommer alltså att ersättas av den höge representanten. 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

Kommissionen skall liksom hittills fullt ut delta i arbetet i GUSP.

Politiska kommittén

I en *gemensam förklaring* (5) uttalas att POCO skall kunna sammanträda med mycket kort varsel samt att medlemsstaterna skall företrädas av de politiska direktörerna, vilka är höga tjänstemän i respektive utrikesförvaltning, eller deras ställföreträdare. Förklaringen återger i princip dagens arbetsordning i den politiska kommittén men med uttryckligt angivande av möjligheten till deltagande på ställföreträdarnivå.

I Unionsfördraget kommer detta till uttryck på så sätt att POCO:s sammansättning inte nämns i artikel J 15 (nuvarande artikel J 8.5).

Finansiering

Enligt reglerna i Unionsfördraget skall förvaltningsutgifterna för GUSP belasta gemenskapsbudgeten. Även driftsutgifter kan hänföras till gemenskapsbudgeten, men först efter ett enhälligt beslut av rådet. Gemenskapsfinansiering blir genom Amsterdamfördraget huvudregel för alla utgifter i GUSP (artikel J 18), med undantag för utgifter inom försvarsdimensionen (inklusive Petersbergsuppgifterna). 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 har använt sig av möjligheten till konstruktivt avstående inte skall vara skyldiga att delta i finansieringar.

Huvudsyftet med de nya finansieringsbestämmelserna är att förenkla och effektivisera finansieringsbesluten och budgethanteringen i fråga om GUSP.

Internationella avtal

I regeringskonferensen diskuterades möjligheten att göra unionen till en juridisk person i likhet med vad som gäller för de tre gemenskaperna (EG, Europeiska kol- och stålgemenskapen samt Euroeiska atomenergigemenskapen). Inte alla medlemsstater kunde emellertid

acceptera att gå så långt som att uttryckligen göra unionen till en juridisk person, något som ansågs kunna riskera den mellanstatliga karaktären av unionssamarbetet.

Enighet kunde i stället nås om en procedur som innebär att rådet – om det är nödvändigt för att genomföra GUSP – genom ett enhälligt beslut kan bemyndiga ordförandelandet 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 så länge nödvändiga interna konstitutionella förfaranden inte har genomförts (artikel J 14 första stycket). I en *gemensam förklaring* (4) understryks att varken fördraget eller de avtal som de kan resultera i skall innebära någon överföring av beslutanderätt från medlemsstaterna till EU.

11.5 Försvarsdimensionen

Sammanfattning: Petersbergsuppgifterna – humanitära insatser, räddningsinsatser och fredsbevarande och fredsfrämjande insatser – skall omfattas av samarbetet inom GUSP.

Formuleringarna i fördraget när det gäller ett gemensamt försvar och EU:s relation till VEU ändras.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att införlivandet av Petersbergsuppgifterna i fördraget är en positiv utveckling. *Överstyrelsen för civil beredskap* välkomnar också denna förändring, men erinrar om att kapaciteten att lösa civila krishanteringsinsatser ännu är outvecklad. *Kristdemokratiska Kvinnoförbundet* anser det viktigt att försvarssamarbete sker på mellanstatlig nivå. Vidare ser kvinnoförbundet positivt på Petersbergsuppgifternas införlivande i fördraget, men anser att en uppförandekod för europeisk vapenexport bör upprättas. *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* anser att införlivandet av Petersbergsuppgifterna i fördraget är bra, men menar att konsekvenserna av ett närmare samarbete mellan EU och VEU bör utredas. *Sveriges Frikyrkosamråd* och *Sveriges Kristna råd* konstaterar att EU:s och VEU:s respektive roller i den europeiska säkerhetsarkitekturen alltjämt inte är definierade. *Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund* menar att de möjligheter som fördraget ger unionen att verka genom fredsbevarande insatser är av vital betydelse för utvecklandet av en fredlig samexistens i Europa. Vidare anser kvinnoförbundet att de etiska reglerna för vapenexport bör stärkas och att medlemsstaternas omställning av försvarsindustrin påskyndas. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* tycker att det är bra att EU genom fördraget får bättre förutsättningar att ta initiativ till Petersbergsinsatser. *Ung Vänster* konstaterar att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken fördjupats ytterligare genom fördraget, inklusive på det militära området. *Folkkampanjen Sverige ut ur EU* anser att fördraget tar flera steg mot ett gemensamt försvar. Vidare anser man att Petersbergsuppgifter endast bör hanteras av FN och understryker att samarbetet på krigsmaterielområdet inte får leda till att Sveriges exportpolitik liberaliseras.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 96 f. Prop. 1997/98:58 och 1996/97:UU13 s. 49 f.

Regeringskonferensen

Försvarspolitik

Enligt artikel J 4.1 i Unionsfördraget i dess nuvarande lydelse skall GUSP omfatta alla frågor som rör unionens säkerhet. Däri ingår utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar. Formuleringarna om detta har genom Amsterdamfördraget i viss utsträckning ändrats och utvecklats (artikel J 7). Förändringarna illustreras i det följande.

Nuvarande lydelse

Artikel J 4.1

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar.

Ny lydelse

Artikel J 7.1 första stycket

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive *den gradvisa utformningen i enlighet med andra stycket* av en gemensam försvarspolitik som 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.*

Andra stycket reglerar förhållandet mellan EU och VEU. Ett införlivande av VEU med unionen anges här 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 skall, på det sätt som medlemsstaterna anser lämpligt, stödjas av samarbete mellan dem på krigsmaterielområdet (artikel J 7.1 sista stycket).

Formuleringarna om en gemensam försvarspolitik i artikel J 7.1 första stycket bygger på den som nu finns i artikel J 4.1. De innebär inga åtaganden av medlemsstaterna vare sig att successivt utveckla ett gemensamt försvar inom unionen eller att integrera VEU med EU.

Om Europeiska rådet enhälligt skulle fatta ett beslut om ett gemensamt försvar och rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut, skulle frågan i Sverige underställas riksdagen i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen.

De viktigaste förändringarna inom försvarsdimensionen i Amsterdamfördraget gäller Petersbergsuppgifterna vilka införlivas i fördraget och lyfts fram som viktiga uppgifter för samarbetet inom GUSP (artikel J 7.2).

För att genomföra dessa uppgifter kommer unionen att anlita VEU (artikel J 7.3). Europeiska rådets riktlinjer skall då gälla också VEU. När unionen anlitar VEU för att genomföra Petersbergsuppgifter skall alla medlemsstater i EU 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. Någon skyldighet att delta i insatserna föreligger inte. Det ankommer på medlemsstaterna själva att bestämma huruvida, och i så fall i vilken omfattning, de skall delta.

Amsterdamfördraget innebär i denna del att huvudlinjerna i det svensk-finländska initiativet om förstärkt krishanteringsförmåga och införlivande av Petersbergsuppgifterna med Unionsfördraget har förverkligats.

12 Samarbete i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren)

Amsterdamfördraget innebär att flera samarbetsområden i den nuvarande tredje pelaren flyttas till första pelaren. Det gäller samarbete om yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor. Kvar i tredje pelaren blir polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete. Att på detta sätt flytta över områden från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till det överstatliga samarbetet i första pelaren ligger i linje med uttalanden av regeringen och riksdagen om att det därigenom skapas bättre förutsättningar för att fullt ut förverkliga den fria rörligheten för personer inom EU.

Genom Amsterdamfördraget blir målen för samarbetet i tredje pelaren tydligare, liksom gränsdragningen i förhållande till samarbetet i första pelaren. Samarbetet i tredje pelaren förblir mellanstatligt till sin natur.

Kommissionen får förslagsrätt på de områden som omfattas av tredje pelaren och Europaparlamentet skall rådfrågas innan beslut fattas av rådet. Att dessa institutioners inflytande på detta sätt ökar är ägnat att skapa högre effektivitet och ökad öppenhet och bättre demokratisk kontroll, vilket är helt i överensstämmelse med de riktlinjer som regeringen lade fast inför regeringskonferensen och som riksdagen anslöt sig till. Också EG-domstolen får genom Amsterdamfördraget en utökad roll.

Nya beslutsformer införs i tredje pelaren, vilket ger bättre möjligheter till ett snabbt genomförande på nationell nivå. Detsamma gäller de möjligheter som har öppnats för närmare samarbete mellan endast ett

antal medlemsstater, liksom möjligheten att konventioner kan träda i kraft redan när endast ett antal medlemsstater har ratificerat dem.

Amsterdamfördraget innebär också att Schengensamarbetet införlivas i EU. Samarbetet på dessa områden kommer därmed att ske i såväl tredje som första pelaren, vilket innebär att samarbetet blir både effektivare och öppnare.

Införlivandet av Schengensamarbetet i EU sker på ett sätt som gör det möjligt att säkerställa att den nordiska passfriheten kan bibehållas också inom ramen för ett bredare europeiskt samarbete i fråga om fri rörlighet för personer.

Amsterdamfördraget innebär att det skapas bättre förutsättningar för en framgångsrik kamp mot den gränsöverskridande brottsligheten och därmed ökade möjligheter att genomföra den fria rörligheten för personer med bibehållen säkerhet och trygghet för medborgarna.

12.1 Polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor

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 Unionsfördraget 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 första stycket fjärde strecksatsen i Unionsfördraget är ett av unionens mål att utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Detta samarbete regleras närmare i avdelning VI i Unionsfördraget (artiklarna K–K 9). Till skillnad mot samarbetet i första pelaren är tredjepelarsamarbetet 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.

I regeringskonferensen kom det nuvarande samarbetet i rättsliga och inrikes frågor enligt avdelning VI i Unionsfördraget efterhand att behandlas i ett sammanhang under rubriken Ett gradvis inrättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Det är en utbredd uppfattning bland medlemsstaterna att samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte har fungerat tillräckligt bra. En orsak har ansetts vara den mellanstatliga karaktären av samarbetet som i många fall har krävt såväl enhällighet för beslut som efterföljande ratifikation av

medlemsstaterna. Detta till skillnad mot gemenskapssamarbetet i första pelaren, där ju i de flesta fall beslut fattas med kvalificerad majoritet och där genomförande av besluten skall ske inom viss bestämd tid.

Förhandlingsarbetets inriktning kanaliserades därför redan i ett relativt tidigt skede till tre huvudfrågor, samtliga med syftet att effektivisera samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, nämligen att till första pelaren flytta vissa frågor som i dag behandlas i tredje pelaren (se avsnitt 10.1.1), 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 dessa tre huvuddelar. Den nya avdelningen, avdelning IIIa, som förs in i EG-fördraget med bestämmelser om yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor har behandlats i det föregående (se avsnitt 10.1). I det följande behandlas de områden som blir kvar i tredje pelaren, dvs. polis- och tullsamarbetet och samarbetet i straffrättsliga frågor samt Schengensamarbetets införlivande i EU.

12.1.1 Samarbetets mål och omfattning

Sammanfattning: Kvar i tredje pelaren blir polis- och tullsamarbete samt samarbete på det straffrättsliga området.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* och *Generaltullstyrelsen* framhåller att Amsterdamfördraget innebär att målen för samarbetet i tredje pelaren blir tydligare. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* anser att det är positivt att tredje pelaren kommer att omfatta gemensamma insatser för att garantera medborgarna en hög säkerhetsnivå inte bara genom polissamarbete och straffrättsligt samarbete utan också genom att rasism och främlingsfientlighet skall förebyggas och bekämpas.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 102 f. och 1996/97:UU13 s. 118 f.

Regeringskonferensen: Det nuvarande samarbetet i tredje pelaren omfattar asylpolitik, gränskontroller och vissa andra invandringspolitiska frågor, kampen mot narkotikamissbruk och bedrägerier, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, tullsamarbete och polissamarbete.

Genom Amsterdamfördraget kommer samarbetet i tredje pelaren att koncentreras till polis- och tullsamarbete samt samarbete på det straffrättsliga området. Samtidigt anges målen för samarbetet tydligare.

Enligt den nya artikeln B första stycket fjärde strecksatsen i Unionsfördraget skall ett av unionens övergripande mål 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, asyl, invandring och förebyggande och bekämpande av brottslighet (artikel 1.5 i Amsterdamfördraget). Den nya beskrivningen av målen för samarbetet stämmer väl överens med vad som har kommit att utgöra huvudfrågorna i

det praktiska samarbetet i dessa frågor under den tid som Unionsfördraget har varit i kraft.

Avdelning VI i Unionsfördraget får en ny rubrik genom Amsterdamfördraget (artikel 1.11 i Amsterdamfördraget). Av den nya rubriken framgår att tredjepelarsamarbetet i framtiden skall omfatta polissamarbete och straffrättsligt samarbete och inte – som nu – nio olika samarbetsområden. 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 också förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

I likhet med vad som nu gäller 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 artikeln K 5.

Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet blev formellt en angelägenhet för unionen först genom Unionsfördraget. Samarbetet på dessa områden behöll emellertid sin mellanstatliga prägel. Detta kommer till uttryck i den gällande bestämmelsen, artikel K 1, genom att dessa samarbetsområden nämns som frågor av gemensamt intresse (se artikel K 1.7–1.9). Bestämmelserna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete har genom Amsterdamfördraget 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 förändras dock inte samarbetets karaktär genom det nya fördraget. Polisiär verksamhet och straffrätt tillhör nationalstatens kärnområden och kommer även i fortsättningen att vara en nationell angelägenhet. Samarbetet kommer även fortsättningsvis att vara mellanstatligt och beslut om åtgärder skall fattas med enhällighet.

Detta hindrar dock inte att det i fördraget pekats ut områden där det finns ett påtagligt intresse för medlemsstaterna att komma överens om gemensamma satsningar. I så måtto innebär Amsterdamfördraget ett ökat tryck och ett större åtagande att samarbeta i dessa frågor. När det i det följande hänvisas till någon artikel K avses artikeln i den lydelse den har fått genom Amsterdamfördraget, om något annat inte anges särskilt.

I *artikel K 1 första stycket* 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 genom att gemensamma insatser utformas bland medlemsstaterna på områdena för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att rasism och främlingsfientlighet skall förebyggas och bekämpas.

Målet skall enligt *artikel K 1 andra stycket* 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 artiklarna 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 artikel K 1 anges alltså målet och medlen för samarbetet i tredje pelaren. De områden som räknas upp är polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete. När det gäller kampen mot narkotika-missbruk 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 Unionsfördraget har varit i kraft – att de viktigaste inslagen i denna kamp i allt väsentligt ingår dels i polis-, tull- och straffrättssamarbetet enligt avdelning VI, dels i det samarbete som på dessa områden äger rum enligt nuvarande 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.

Som har nämnts framgår det av *artikel K 5* att – liksom hittills (nuvarande artikel K 2) – samarbetet enligt avdelning VI inte skall påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Enligt *artikel K 4* skall rådet bestämma de villkor och begränsningar som skall gälla för gränsöverskridande samarbete mellan nationella myndigheter på polis- och straffrättsområdet. Vad som här avses är bl.a. sådana regler om rätt till fortsatt övervakning och förföljande över gräns som för närvarande finns i Schengensamarbetet och i den nyligen överenskomna konventionen om ömsesidigt bistånd och samarbete på tullområdet.

12.1.2 Polis- och tullsamarbete

Sammanfattning: Tydligare bestämmelser införs för polisens, tullens och andra nationella brottsbekämpande organs samarbete i syfte att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Också Europols uppgifter blir tydligare. Det anges särskilt att Europol skall underlätta och främja särskilda utredningsinsatser från nationella myndigheters sida och att Europol kan anmoda nationella myndigheter att genomföra och samordna sina utredningar.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* (RPS) ställer sig positiv till de förändringar som införs och anser att dessa går i rätt riktning. Enligt RPS stärker förändringarna polisens och andra rättsvårdande myndigheters möjligheter till en effektiv brottsbekämpning. *Kustbevakningen*, som är positiv till fördragsändringarna, erinrar om att också de uppgifter som *Kustbevakningen* har i fråga om gränskontroll omfattas av de nya fördragsbestämmelserna. Även *Generaltullstyrelsen* är positiv till de nya bestämmelserna, som enligt styrelsen gör målen för samarbetet tydligare och skapar utrymme för en förbättring av detta samarbete. *Folkkampanjen*

Sverige ut ur EU är kritisk och anser att Europol genom Amsterdamfördraget blir en federal polis som kan agera över gränserna. *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* däremot anser att den utformning som reglerna om polissamarbete – inklusive Europol – får med Amsterdamfördraget väl svarar mot det behov av samordning som de nationella europeiska polisväsendena upplever i dag.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 100 f. och 1996/97:UU13 s. 113 f.

Bakgrund: Polis- och tullsamarbete tillkom genom Unionsfördraget och ingår som en del i det mellanstatliga samarbetet i den nuvarande tredje pelaren.

Ett visst samarbete mellan gemenskapens medlemsstater på polisområdet hade emellertid ägt rum redan före Unionsfördragets ikraftträdande. Det var då fråga om ett rent mellanstatligt samarbete utanför gemenskapens ramar och därmed utan medverkan av EG:s institutioner. Ett exempel på sådant samarbete är det s.k. Trevisamarbetet om polisfrågor och terrorism som inleddes redan på 1970-talet.

I takt med den intensifierade integrationen i Europa ökade medvetenheten om att det behövdes ett närmare samarbete i gemenskapen också på polisområdet. Detta ledde till att ett antal medlemsstater i mitten av 1980-talet bestämde sig för att inrätta det s.k. Schengensamarbetet, som till stor del utgörs av just samarbete på polisområdet (se avsnitt 12.2).

Det löpande arbetet i tredje pelaren bedrivs i ett antal arbetsgrupper under rådet. En av de första åtgärderna i polissamarbetet i tredje pelaren var att inleda arbetet med att skapa Europol. Redan dessförinnan, i juni 1993, hade medlemsstaterna beslutat att inrätta en föregångare till Europol, nämligen Europols narkotikaenhet (EDU) som började sin verksamhet i januari 1994.

Arbetet med att upprätta en konvention om Europol påbörjades således omedelbart efter det att Unionsfördraget trädde i kraft. Som ett led i detta arbete beslutade rådet i mars 1995 att formellt bekräfta inrättandet av EDU (gemensam åtgärd av den 10 mars 1995, EGT L 62, 20.3.1995). Europolkonventionen undertecknades den 26 juli 1995 (EGT C 316, 27.11.1995, s. 1). Sedan dess har ett omfattande arbete pågått i den särskilda rådsarbetsgruppen för Europol i syfte att färdigställa de tillämpningsföreskrifter och andra bestämmelser som behövs för att Europol skall kunna starta sin verksamhet i praktiken. Parallellt med detta arbete har de nationella ratifikationsprocesserna pågått i medlemsstaterna. Det förefaller nu som om Europols verksamhet kan ta sin början under andra halvåret 1998. Riksdagen godkände Europolkonventionen i oktober 1997 (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU2, rskr. 1997/98:22).

Vid sidan om arbetet med Europol har det löpande samarbetet i polis- och tullfrågor i tredje pelaren resulterat i en rad åtgärder också på andra områden, inte minst när det gäller kampen mot narkotika och annan organiserad brottslighet. Över huvud taget har samarbetet på polis- och tullområdet och på det straffrättsliga området präglats av ett intensivt arbete i kampen mot den organiserade brottsligheten. På senare tid har arbetet varit koncentrerat till att på olika sätt genomföra den

handlingsplan mot organiserad brottslighet som lades fast av rådet i april 1997 (EGT C 251, 15.8.1997, s. 1).

Som exempel på åtgärder som har vidtagits på polis- och tullområdet sedan Unionsfördraget trädde i kraft kan följande åtgärder nämnas:

- gemensam åtgärd om tillnärmning av lagstiftning och praxis i medlemsstaterna i syfte att bekämpa narkotikamissbruk och förhindra och bekämpa olaglig handel med narkotika (EGT L 342, 31.12.1996, s. 6),
- gemensam åtgärd om samarbete mellan nationella tullmyndigheter och privata företag i kampen mot narkotika, bl.a. i fråga om handeln med s.k. prekursorer (EGT L 322, 12.12.1996, s. 3),
- gemensam åtgärd om utbyte av information om kemiska profilanalyser i kampen mot narkotika (EGT L 322, 12.12.1996, s. 5),
- resolution om åtgärder för att minska s.k. drogturism (EGT C 375, 12.12.1996, s. 3),
- gemensam åtgärd om samarbete genom att använda polis- och tullsambandsmän i kampen mot narkotika (EGT L 268, 19.10.1996, s. 2),
- gemensam åtgärd på området för allmän ordning och säkerhet (EGT L 147, 5.5.1997, s. 1),
- resolution om förebyggande och bemästrande av huliganism (EGT C 193, 24.6.1997, s. 1),
- gemensam åtgärd om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av syntetiska droger (EGT L 167, 25.6.1997, s. 1).

Ett visst tullsamarbete äger också rum i tredje pelaren. Eftersom EG är en tullunion, är tullsamarbetet sedan länge väl utvecklat inom gemenskapen i första pelaren. De grundläggande reglerna för det samarbetet finns i rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbetet mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, (EGT L 82, 22.3.1997, s. 1, med rättelse i EGT L 175, 3.7.1997, s. 39).

Det samarbete på tullområdet som äger rum i tredje pelaren rör inte den löpande verksamheten med tulltariffer och klarering utan tullkriminalverksamhet, dvs. åtgärder för att upptäcka och beivra brott mot dels EG:s tullbestämmelser, dels nationella regler som tullen har att övervaka. Kopplingen till polissamarbetet är därför naturlig.

Utöver vad som har nämnts tidigare om tullsamarbete i tredje pelaren skall här särskilt nämnas två konventioner på tullområdet som har antagits sedan Unionsfördraget trädde i kraft. Det gäller dels en konvention om ett nytt informationssystem för tullmyndigheterna, som undertecknades i juli 1995 (EGT C 316, 27.11.1995, s. 33) och som har ratificerats av Sverige (prop. 1997/98:11, bet. 1997/98:SkU8, rskr. 1997/98:74), dels en konvention som skall ersätta en tidigare konvention på området (den s.k. Neapelkonventionen från år 1967) och som innehåller bestämmelser om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullmyndigheterna. Den sist nämnda konventionen undertecknades i december 1997 (EGT C 24, 23.1.1998, s. 1).

Regeringskonferensen: De nya bestämmelserna i Amsterdamfördraget innehåller en mer detaljerad beskrivning av vad samarbetet på polis- och tullområdet skall omfatta. Beskrivningen motsvarar väl det samarbete som har vuxit fram under den tid som Unionsfördraget 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 artikel K 2 som innehåller mer detaljerade bestämmelser.

I artikel K 2 beskrivs i första punkten närmare vad polis- och tullsamarbetet i allmänhet skall bestå av och i andra punkten 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.

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 polis- och tullsamarbetsområdet, inbegripet Europols verksamhet, vara underkastade en ändamålsenlig rättslig prövning av behöriga nationella myndigheter.

Föreskrifterna i artikel K 2.1 tar närmast sikte på sådant samarbete som redan förekommer och som har beskrivits i det föregående. Bestämmelsen innebär 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 i praktiken 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 och när konventionen om ett nytt gemensamt tullinformationssystem har trätt i kraft. Informationsutbyte förekommer också inom andra områden, t.ex. i fråga om samarbete mot fotbollshuliganism och läktarvåld.

Den nordiska modellen för samarbete mellan polisen och tullen i främst narkotikafrågor inom ramen för det s.k. PTN-samarbetet har tjänat som inspiration för EU:s arbete med att utveckla användandet av sambandsmän. Det nordiska samarbetet går ut på att länderna vanligen delar på en sambandsman som tar tillvara samtliga nordiska länders intressen i det land där han eller hon är stationerad.

Polissamarbetet skall också omfatta gemensam utvärdering av särskild utredningsteknik när det gäller att upptäcka organiserad brottslighet. Med detta avses exempelvis det samarbete som redan äger rum när det gäller kemisk analys för ursprungsbestämning av narkotiska preparat.

Föreskrifterna i artikel K 2.2 tar sikte på Europol och dess verksamhet. Utgångspunkten är att Europol skall kunna ta en mer aktiv del i utredningar som bedrivs i medlemsstaterna på sådana områden där Europol har särskilda expertkunskaper. Sådana kunskaper kan Europol ha både på ett generellt plan genom tillgången till expertis på olika områden och genom att Europol har särskild sakkunskap efter att ha anlåtats för att genomföra en analys i ett särskilt fall. Europol har också – främst genom de nationella sambandsmän som finns där – en kapacitet att vid behov tekniskt samordna erforderliga utredningsinsatser.

Enligt artikel K 2.2 skall åtgärder beslutas som tillåter Europol att anmoda enskilda medlemsstater att genomföra och samordna sina utredningar i särskilda fall eller att vidta andra åtgärder, som exempelvis spaning efter en viss person, när sådana åtgärder behövs. Det bör framhållas att bestämmelserna i artikel K 2.2 *inte* ger Europol eller dess tjänstemän några polisiära befogenheter eller någon 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 – också efter utgången av den i artikel K 2.2 nämnda genomförandetiden – att fattas av de nationella polismyndigheterna i enlighet med nationell lagstiftning.

12.1.3 Straffrättsligt samarbete

Sammanfattning: Innehållet i det straffrättsliga samarbetet blir tydligare. Insatserna på området skall dels ta sikte på att direkt förbättra förutsättningarna för det praktiska samarbetet, såsom utlämning, bevisupptagning och gränsöverskridande undersökningar, dels syfta till att göra de nationella materiella reglerna mer lika varandra. Det sistnämnda innebär att för viss allvarlig brottslighet beslut skall kunna fattas som fastställer minimiregler för vad som skall vara brottsligt.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 100 f. och 1996/97:UU13 s. 113 f.

Bakgrund: Det internationella straffrättsliga samarbetet har – i likhet med internationellt civilrättsligt samarbete – varit väl utvecklat sedan lång tid. Detta samarbete har då främst ägt rum inom ramen för andra internationella samarbetsorgan som exempelvis Europarådet och FN. De

grundläggande konventioner som för närvarande gäller på områdena för utlämning och inbördes rättshjälp i brottmål är utarbetade inom ramen för Europarådet, nämligen 1957 års utlämningskonvention respektive 1959 års konvention om inbördes rättshjälp.

Sedan Unionsfördragets ikraftträdande har det straffrättsliga samarbetet i tredje pelaren varit intensivt. Flera konventioner och andra instrument har antagits. Till de viktigaste hör

- en ny konvention om utlämning vid samtycke (EGT C 78, 30.3.1995 s. 1), som Sverige har ratificerat (prop. 1996/97:88, bet. 1996/97:JuU15, rskr. 1996/97:198),
- en ny konvention om utlämning (EGT C 313, 23.10.1966) som – EU:s medlemsstater emellan – kommer att komplettera den nu gällande Europarådskonventionen från år 1957,
- en konvention om skydd av gemenskapens finansiella intressen (EGT C 316, 27.11.1995, s. 48; Ds 1988:1) jämte tre till konventionen hörande protokoll, nämligen ett om korruption, ett om juridiska personers ansvar och ett om förhandsavgöranden från EG-domstolen rörande tillämpningen av konventionen och protokollet om korruption (EGT C 313, 23.10.1996, s. 1, EGT C 221, 19.7.1997, s. 11, respektive EGT C 151, 20.5.1997, s. 1),
- en konvention om kamp mot korruption inom EU (EGT C 195, 25.6.1997, s. 1),
- en gemensam åtgärd om tillnärmning av lagstiftning och praxis i medlemsstaterna i syfte att bekämpa narkotikamissbruk och förhindra och bekämpa olaglig handel med narkotika (EGT L 342, 31.12.1996, s. 6),
- en gemensam åtgärd om åtgärder mot människohandel och sexuella övergrepp mot barn (EGT L 63, 4.3.1997),
- en resolution om utdömning av straff vid grova narkotikabrott (EGT C 10, 11.1.1997, s. 3).

Härutöver pågår arbete på en rad områden med sikte på åtgärder främst i kampen mot den organiserade brottsligheten. Här kan nämnas arbetet på en ny konvention om inbördes rättshjälp i brottmål, dvs. en konvention med bestämmelser om bistånd över gränserna vid lagföring för brott som är avsedd att komplettera 1959 års Europarådskonvention på området.

Över huvud taget pågår inom det straffrättsliga området, liksom på polis- och tullområdet, ett intensivt arbete med att på olika sätt genomföra den handlingsplan mot organiserad brottslighet som lades fast av rådet i april 1997 (EGT C 251, 15.8.1997, s. 1). En god bild av det arbete som sker – och har skett – på dessa områden ger de årliga berättelser som regeringen har avgivit till riksdagen om verksamheten i EU (skr. 1995/96:190, 1996/97:80 och 1997/98:60).

Regeringskonferensen: Den närmare omfattningen av det framtida straffrättsliga samarbetet anges i artikel K 3. Enligt denna artikel skall detta samarbete omfatta

- underlättande och påskyndande av samarbetet när det gäller rättsliga förfaranden (dvs. vad som vanligen kallas inbördes eller internationell rättshjälp i brottmål) och verkställighet av beslut,
- underlättande av utlämning mellan medlemsstaterna,

- säkerställande av förenlighet mellan tillämpliga regler i Prop. 1997/98:58 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 är medlemsstaterna i konferensen eniga om att bestämmelsen inte innebär att en medlemsstat vars rättssystem saknar bestämmelser om lindrigaste tillämpliga påföljder är skyldig att införa sådana.

De gemensamma insatserna inom unionen på det straffrättsliga området skall alltså avse dels åtgärder som tar direkt sikte på att förbättra förutsättningarna för det rättsliga samarbetet, såsom utlämning, bevisupptagning och gränsöverskridande undersökningar, dels åtgärder som syftar till att göra de materiella reglerna mer lika varandra i medlemsstaterna.

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

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

12.1.4 Beslutsfattande m.m.

Sammanfattning: Beslutsinstrumenten i tredje pelaren blir effektivare. Genom Amsterdamfördraget slås det uttryckligen fast att vissa beslut som rådet fattar skall vara bindande för medlemsstaterna. Detta gäller bl.a. rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning, som skall vara bindande för medlemsstaterna såvitt avser det resultat som skall uppnås men överlåta åt medlemsstaterna själva att bestämma hur detta skall gå till. Den mellanstatliga karaktären på samarbetet bibehålls.

En konvention skall kunna träda i kraft om minst hälften av medlemsstaterna har ratificerat den. Endast de stater som har ratificerat konventionen blir bundna.

Möjligheter öppnas för ett närmare samarbete mellan ett antal medlemsstater.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågorna.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 100 f. och 1996/97:UU13 s. 113 f.

Bakgrund: I tredje pelaren finns enligt nuvarande artikel K 3 i Unionsfördraget 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 Unionsfördraget 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 överlåtit 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 genomförs på nationell nivå, allt i enlighet med medlemsstaternas respektive konstitutionella bestämmelser.

Regeringskonferensen: Genom Amsterdamfördraget kommer det uttryckligen att framgå att vissa beslut som rådet fattar på tredjepelareområdet 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. Det skall emellertid ankomma på medlemsstaterna själva att bestämma hur detta skall gå till (artikel K 6.2 b). Besluten skall inte ha direkt effekt. Grundläggande beslut i tredje pelaren skall även i fortsättningen fattas enhälligt (artikel K 6.2). Genomförandebeslut kan dock i vissa fall fattas med kvalificerad majoritet (artiklarna K 6.2 c och K 6.2 d andra stycket).

Rambeslut och andra beslut

I artikel K 6 regleras 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 det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; rambeslutet 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,
- 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 har tillträtt. Hittills har krävts att en konvention på tredje pelarens område har tillträtts av samtliga medlemsstater för att den skall 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 och 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 sina respektive konstitutionella bestämmelser.

I *tredje punkten* anges vad som skall gälla i fråga om röstviktnings när rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet. 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 6.2 offentliggöras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning enligt bestämmelserna i rådets och kommissionens arbetsordningar.

En nyhet i förhållande till vad som gäller i dag är att kommissionen får en initiativrätt vid sidan om medlemsstaterna också på områdena för polis- och straffrättsligt samarbete. Någon sådan rätt har kommissionen inte enligt nuvarande bestämmelser.

Samordningskommittén

Enligt nuvarande artikel K 4 skall det i tredjepelarsamarbetet finnas en samordningskommitté. 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. Detta 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). Samordningskommittén, dess sammansättning och uppgifter regleras i artikel K 8.

Internationella organisationer

I likhet med vad som gäller i dag enligt nuvarande artikel K 5 skall medlemsstaterna inom internationella organisationer och vid internationella konferenser även i framtiden företräda de gemensamma ståndpunkter som har antagits enligt bestämmelserna i avdelning VI (artikel K 9).

Enligt ett tillägg i andra stycket skall bestämmelserna i artiklarna J 8 och J 9 i Unionsfördraget i förekommande fall gälla också frågor som hör till tredjepelarsamarbetet. Dessa artiklar handlar om vem som företräder unionen i sådana internationella kontakter och hur samordningen vid sådana kontakter skall gå till.

Närmare samarbete

Genom Amsterdamfördraget öppnas en möjlighet till ett närmare samarbete (s.k. flexibel integration) mellan medlemsstaterna. Bestämmelser om ett sådant samarbete i tredje pelaren finns i artikel K 12. Bestämmelserna kompletterar de allmänna reglerna för ett närmare samarbete som finns i artiklarna K 15–K 17 (se avsnitt 13.1).

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 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 ett 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.

I artikel K 13.1, som i huvudsak motsvarar nuvarande artikel K 8.1, 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.

Finansiering

Frågor om finansieringen av arbetet i tredje pelaren behandlas i artikel K 13.2–13.4, som delvis motsvarar nuvarande artikel K 8.2.

Enligt artikel K 13.2 skall kostnader för institutionerna (dvs. administrativa kostnader) belasta EG:s budget. Detta överensstämmer med vad som nu gäller enligt artikel K 8.2 första stycket.

Rådet kan i dag enligt artikel K 8.2 andra stycket besluta att kostnaderna för det praktiska genomförandet av åtgärder på tredjepelarsområdet (operativa kostnader) skall belasta gemenskapsbudgeten. Enligt artikel K 13.3 skall en annan, omvänd ordning gälla. Sålunda skall också de operativa kostnaderna som huvudregel belasta EG:s budget, om inte rådet enhälligt beslutar något annat.

Enligt artikel K 13.4 skall EG:s normala budgetregler gälla för de fall finansiering i tredje pelaren sker över EG:s budget.

Överföring av åtgärder till första pelaren

I likhet med vad som gäller enligt nuvarande artikel K 9 om överföring till första pelaren av åtgärder på de områden som omfattas av den tredje pelaren, skall åtgärder på de kvarvarande områdena i tredje pelaren kunna beslutas på grundval av bestämmelserna i den nya avdelningen IIIa i första pelaren. Regler om detta ges i artikel K 14.

12.1.5 Institutionernas roller

Sammanfattning: Institutionernas roll i tredjepelarsarbetet stärks. Kommissionen får förslagsrätt på samtliga områden, Europaparlamentet skall rådfrågas innan rådet fattar beslut och EG-domstolen får nya behörigheter.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att det är positivt att kommissionen får förslagsrätt i tredje pelaren. Flera remissinstanser har berört frågan om EG-domstolens behörighet att på begäran av nationella domstolar avge förhandsavgöranden. Dessa remissynpunkter har redovisats i avsnitt 7.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 100 f. Prop. 1997/98:58 och 1996/97:UU13 s. 113 f.

Bakgrund: Enligt Unionsfördraget har kommissionen i tredje pelaren rätt att fullt ut delta i arbetet på samtliga områden (nuvarande 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 för närvarande mycket begränsad. Enligt nuvarande artikel K 6 skall ordförandelandet och kommissionen regelbundet underrätta parlamentet om överläggningar på relevanta områden och ordförandelandet skall 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 nuvarande artikel K 3.2 sista stycket 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. I de konventioner som hittills har upprättats inom ramen för tredje pelaren har EG-domstolen på olika sätt tilldelats sådana befogenheter.

Regeringskonferensen: Med Amsterdamfördraget förstärks institutionernas roll i tredjepelarsamarbetet betydligt. Kommissionen får förslagsrätt på samtliga områden (artikel K 6.2), EG-domstolen får nya behörigheter (artikel K 7) och Europaparlamentet skall rådfrågas innan rådet fattar beslut (artikel K 11.1).

EG-domstolens behörighet

EG-domstolen får genom Amsterdamfördraget nya uppgifter i tredje pelaren enligt artikel K 7.

I artikel K 7.1 slås fast att domstolen skall ha behörighet att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, om tolkningen av konventioner antagna inom tredjepelarsområdet samt om giltigheten och tolkningen av åtgärder som genomförs i konventionerna (se avsnitten 5.5 och 7).

Det står dock varje medlemsstat fritt att för egen del godta domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden. Efter förebild i Europakonventionen ges nämligen medlemsstaterna i artikel K 7.2 en 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 artikel K 7.3 välja att ge de nationella domstolarna en generell möjlighet att begära förhandsavgörande eller begränsa möjligheten till domstolar i sista instans. I en särskild *gemensam förklaring* (10) till artikel K 7 klargörs att medlemsstaterna kan välja att

göra det obligatoriskt för domstolar i sista instans att begära förhandsavgörande.

Enligt artikel K 7.4 får även medlemsstater som inte har avgivit någon förklaring rätt att inkomma med skriftliga yttranden till EG-domstolen i mål av denna typ.

Artikel K 7.5 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 artikel K 7.6 även behörighet att pröva lagligheten av rambeslut och andra beslut. Det kan ske på talan av en medlemsstat eller kommissionen under återopande 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 enligt artikel K 7.7 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 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 Unionsfördraget.

Europaparlamentet

Europaparlamentets roll i tredjepelarsamarbetet regleras i artikel K 11.

Enligt artikel K 11.1 skall rådet innan det fattar beslut enligt artikel K 6.2 b–d höra Europaparlamentet. Någon sådan skyldighet föreligger inte nu. Europaparlamentet skall enligt den nya bestämmelsen 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 sitt beslut.

I artikel K 11.2 och K 11.3 finns bestämmelser som motsvarar nuvarande K 6 första stycket (om information till parlamentet) respektive K 6 tredje stycket (om parlamentets rätt att ställa frågor och avge rekommendationer m.m.).

Med de nya bestämmelserna ökar Europaparlamentets inflytande betydligt på tredjepelarsområdet, något som har varit ett starkt intresse för medlemsstaterna. Här kan också erinras om att – enligt artikel K 13 – bestämmelserna om EG:s ombudsman i artikel 138e i EG-fördraget skall

12.2 Schengensamarbetet

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

För att – trots dessa meningsskiljaktigheter – så långt som möjligt genomföra den fria rörligheten för personer bestämde sig vissa medlemsstater år 1985 för att inleda ett samarbete som kom att benämnas Schengensamarbetet. Detta samarbete är endast tillfälligt i avvaktan på att gemensamma regler kan antas inom EU. Detta innebär att 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. Ett annat exempel är Dublinkonventionen (se avsnitten 10.1.3 och 12.2.1), som nyligen har trätt i kraft för samtliga EU:s medlemsstater och som därmed ersätter den reglering som Schengenkonventionen innehåller om hanteringen av asylansökningar.

De grundläggande bestämmelserna för Schengensamarbetet finns dels i det ursprungliga Schengenavtalet från år 1985 (som kan sägas ange ramarna för samarbetet), dels i en tillämpningskonvention från år 1990 (Schengenkonventionen) som innehåller detaljerade bestämmelser för samarbetet.

Genomförandet av den fria rörligheten för personer kom, som har nämnts tidigare, att bli en av konferensens huvudfrågor. Därvid aktualiserades naturligen frågan om att införliva det redan fungerande Schengensamarbetet med EU. De nya bestämmelserna om ett närmare samarbete som diskuterades i konferensen erbjöd en modell för att fördragsmässigt genomföra ett sådant införlivande.

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 och med medverkan också av övriga institutioner, dvs. Europaparlamentet, kommissionen och EG-domstolen. Införlivandet i EU av Schengensamarbetet har reglerats i ett särskilt *protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar* (B.2).

För närvarande deltar Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien och Österrike fullt ut i Schengensamarbetet. För Grekland 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 under år 2000. Detsamma gäller för Norge och Island som – eftersom de inte är medlemmar av EU – har slutit ett särskilt samarbetsavtal med Schengenländerna.

Regeringens proposition om godkännande av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet och av samarbetsavtalet med Norge och Island överlämnades till riksdagen i december 1997 (prop. 1997/98:42). Danmark ratificerade sitt anslutningsavtal i september 1997 och Norge sitt samarbetsavtal i maj 1997. Finland och Island avser att ratificera sina respektive avtal under år 1998.

12.2.1 Schengensamarbetets innehåll

Inledning

Schengensamarbetet kan sägas innefatta två grundtankar, som är starkt sammanlänkade med varandra. Den första är den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan de deltagande staterna – inre gränser – skall upphöra. Den andra grundtanken, som aktualiseras av den fria rörligheten för personer, är att det krävs åtgärder i kampen mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är olaglig. För att den fria rörligheten för personer inte som en oönskad bieffekt skall bli till hjälp för den internationella, gränsöverskridande brottsligheten innefattar Schengensamarbetet därför ett antal s.k. kompensatoriska åtgärder. Dessa kommer till uttryck i konventionens regler om yttre gränskontroll och regler om polisiärt och rättsligt samarbete. Ett viktigt hjälpmedel i dessa sammanhang är Schengens datoriserade informationssystem (SIS).

I det följande redovisas det huvudsakliga innehållet i Schengenkonventionen. Konventionen i dess helhet och en ingående redogörelse för den finns i regeringens proposition om godkännande av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42).

Fri rörlighet för personer

Schengensamarbetet innehåller gemensamma regler som syftar till att medge fri rörlighet för personer inom Schengenområdet i enlighet med målsättningen inom EG. I konventionens inledning anges att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. Med inre gräns avses Schengenstaternas gemensamma landgränser samt sådana flygplatser och hamnar för reguljära färjeförbindelser, där det enbart sker trafik till och från andra Schengenländer. För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för tredjelandsmedborgare gäller att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid viseringen gäller. Schengenkonventionen behandlar inte frågor som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att

bosätta sig och arbeta i en annan Schengenstat. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

I Schengenkonventionen finns bestämmelser som behandlar avskaffandet av personkontrollerna vid de inre gränserna och personers rörlighet, särskilda bestämmelser som reglerar passerandet av inre och yttre gränser, viseringar, villkor för utlänningars rörelsefrihet samt bestämmelser om inresa.

Yttre gränskontroll

Yttre gränser i Schengenkonventionens mening är alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar som enligt konventionen inte räknas som inre gräns.

De yttre gränserna får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Vid yttre gräns skall vissa kontroller genomföras, både vid inresa och vid utresa.

Personkontroll vid inresa skall göras för att kontrollera att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengenområdet, dvs. godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Undantag från ett eller flera av dessa krav kan göras av en stat som finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Inresetillståndet begränsas då till att avse enbart det berörda landet. I sådana fall skall de övriga Schengenstaterna underrättas.

Genomresa skall medges en medborgare i tredje land, om vederbörande har visering eller uppehållstillstånd utfärdat av ett annat Schengenland. Förekommer personen i fråga på den gemensamma spärrlistan som finns i SIS, kan detta utgöra hinder mot genomresa.

Med hänsyn till Schengenstaternas inre säkerhet och ordning skall personkontroll även äga rum vid utresa, s.k. utresekontroll. Sådan kontroll skall utföras för alla utresande men, i likhet med inresekontrollen, vara noggrannare i fråga om personer som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater.

Asyl

I och med att Dublinkonventionen har trätt i kraft för samtliga EU:s medlemsstater – den 1 september 1997 för de ursprungliga signatärstaterna, den 1 oktober 1997 för Sverige och Österrike samt den 1 januari 1998 för Finland – har den konventionens regler tagit över Schengenkonventionens regler om asyl. Asylreglerna i Schengenkonventionen har därigenom upphört att gälla. En ingående redogörelse för Dublinkonventionens innehåll finns i regeringens proposition 1996/97:87 om godkännande av konventionen.

Det polisiära och rättsliga samarbetet är en del av de s.k. kompensatoriska åtgärder som syftar till att kunna avskaffa personkontrollen vid de inre gränserna. Samarbetet har emellertid också ett egenvärde i det att samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter fördjupas och förstärks. Schengenkonventionens bestämmelser om polissamarbetet är inriktat på att förebygga och utreda brott och avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan. Exempel på det sistnämnda är fortsatt förföljande över gräns och gränsöverskridande övervakning.

Det rättsliga samarbetet omfattar frågor om inbördes rättshjälp i brottmål, tillämpningen av principen non bis in idem (inte två gånger för samma sak), utlämning, överförande av verkställighet av brottmålsdom samt bekämpande av brottslighet som avser narkotika och vapen.

Schengensamarbetets organisation

Schengensamarbetets karaktär av mellanstatligt samarbete bildar utgångspunkt för samarbetets beslutsformer och ledning. Beslut i Schengenorganen fattas sålunda med enhällighet. Schengensamarbetet leds, på samma sätt som i EU, av ett ordförandeland. Schengensamarbetets högsta beslutande organ är verkställande kommittén (ministernivå). Andra organ är centralgruppen (högre tjänstemän) och den s.k. gemensamma tillsynsmyndigheten för dataskyddsfrågor. Under centralgruppen finns ett antal arbetsgrupper, t.ex. den s.k. ständiga administrativa kommittén och gruppen för internationella avtal och överenskommelser. Dessutom finns ett sekretariat som organisatoriskt är inordnat i Beneluxsamarbetets generalsekretariat.

Schengens regelverk

Schengens regelverk består av det ursprungliga Schengenavtalet, Schengenkonventionen samt senare anslutna staters anslutningsavtal. Därtill kommer beslut och deklARATIONER av verkställande kommittén samt beslut av centralgruppen. Verkställande kommitténs huvudsakliga uppgift är enligt Schengenkonventionen att kontrollera att konventionen efterlevs av medlemsstaterna. Men i ett par, särskilt angivna fall skall verkställande kommittén även besluta tillämpningsföreskrifter till konventionen. Det är här fråga om föreskrifter som reglerar den rent praktiska hanteringen, dvs. bestämmelser som i Sverige vanligen regleras genom föreskrifter på myndighetsnivå. Verkställande kommittén kan inte besluta något som går utöver staternas åtaganden enligt själva konventionen och inte heller beslutar den några regler som är bindande för enskilda. Alla beslut måste genomföras nationellt i enlighet med de deltagande ländernas nationella bestämmelser. Verkställande kommittén beslutar med enhällighet, vilket i praktiken innebär att varje deltagande land har vetorätt.

De flesta beslut som fattas av verkställande kommittén är således av föreskriftskaraktär, dvs. de riktar sig till staterna och deras myndigheter och inte till enskilda personer, även om enskilda naturligtvis ibland kan

komma att beröras indirekt. Ett sådant exempel är den förteckning över de länders medborgare, för vilka det skall gälla viseringsplikt, som verkställande kommittén har beslutat. För att den skall få genomslag nationellt måste den alltså införlivas genom interna regler i varje deltagande land, för vår del genom en förordning utfärdad av regeringen.

12.2.2 Införlivande av Schengensamarbetet

Sammanfattning: Genom ett särskilt protokoll införlivas det nuvarande s.k. Schengensamarbetet med EU. Det innebär att detta samarbete kommer att äga rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. under medverkan av EU:s institutioner enligt de regler som gäller enligt fördragen. De nuvarande Schengenstaterna kommer alltså att, från den tidpunkt då Amsterdamfördraget träder i kraft, fortsätta sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. Schengenregelverket delas upp och hänförs till relevanta bestämmelser i första och tredje pelaren.

Särskilda samarbetsavtal skall ingås med Norge och Island.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen, Amnesty International Svenska sektionen, Svenska Röda Korset och Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* anser att det är positivt att Schengensamarbetet införlivas i EU. Enligt Rikspolisstyrelsen innebär detta att samarbetet på dessa områden förenklas. Amnesty International framhåller att ett införlivande av Schengensamarbetet i EU bidrar till ökad insyn för allmänheten och medför vissa rättsliga garantier för detta samarbete samt skapar förutsättningar för att samarbetet blir mer demokratiskt. *Svenska kyrkans församlingsnämnd* anser att det är en uppenbar fördel att EG-domstolen och Europaparlamentet i och med införlivandet får möjligheter att påverka Schengenregelverket. Nämnden framför vissa betänkligheter när det gäller bl.a. asylreglerna och Sveriges möjligheter att tillämpa sina egna nationella regler. *Ung Vänster* är kritisk till att Schengensamarbetet införlivas med EU. De framhåller att införlivandet innebär strängare yttre gränskontroller och därmed en hårdare asylpolitik samt att den nordiska passunionen är i fara. *Folkkampanjen Sverige ut ur EU* anser att Schengensamarbetet äventyrar den nordiska passunionen. *Utlänningsnämnden* konstaterar att Amsterdamfördraget inte föranleder något behov av omedelbara ändringar i utlänningslagstiftningen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13, s. 100 f. och 1996/97:UU13 s. 113 f. Se också utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU23 om nordiskt samarbete (s. 11 f.) och 1995/96:UU25 om verksamheten inom Europeiska unionen under 1995 (s. 15 f.).

Regeringskonferensen

Regeringskonferensen resulterade i att Schengensamarbetet införlivas i EU genom ett särskilt protokoll (B.2). Protokollet fogas till Unionsfördraget och EG-fördraget.

I *ingressen* till protokollet beaktas Danmarks särställning 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 13 medlemsstater i EU som för närvarande deltar i Schengensamarbetet 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, nämligen 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 fördragen fastställa till vilken pelare olika delar av regelverket skall hänföras (*artikel 2.1 andra stycket*). När dessa beslut har fattats får EG-domstolen behörighet på områdena enligt respektive fördrag (*artikel 2.1 tredje stycket*). Innan besluten enligt andra stycket har fattats skall Schengenregelverket anses tillhöra den tredje pelaren (*artikel 2.1 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 Amsterdamfördraget 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 Amsterdamfördraget överförs till första pelaren och som därmed får sin rättsliga grund i avdelning IIIa i EG-fördraget. Det betyder att Danmark i dessa hänseenden behåller den mellanstatliga relation som Schengenavtalet innebär (se avsnitt 10.1.5). 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. Medlemsstaterna i regeringskonferensen var, som framgår av en *gemensam förklaring* (46), eniga 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 Unionsfördraget (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 i protokollet.

Enligt *artikel 6* skall Norge och Island associeras med 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 det nuvarande 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.

Ett par remissinstanser har uttalat farhågor för att Schengensamarbetets införlivande i EU kommer att innebära hårdare regler på asylområdet. De regler som finns i Schengenkonventionen har numera ersatts av den mellan samtliga EU:s medlemsstater gällande Dublinkonventionen. Införlivandet av Schengensamarbetet i EU innebär alltså i sig inget nytt när det gäller asylområdet. För övrigt kan tilläggas att Dublinkonventionen, lika litet som de tidigare gällande reglerna i Schengenkonventionen, innehåller några bestämmelser om *rätten till asyl*, dvs. frågan om en asylansökan skall beviljas eller ej. Den frågan regleras av Genèvekonventionen och nationella regler.

Det är riktigt, som en remissinstans har påpekat, att Schengenkonventionen innehåller gemensamma bestämmelser om hur de yttre gränserna skall kontrolleras. Sådana bestämmelser finns inte i dag inom EU. Som har nämnts tidigare innebär emellertid Amsterdamfördraget att sådana regler införs också i EU (se avsnitt 10.1.2). Schengensamarbetets införlivande i EU har inte heller i detta avseende i sig någon betydelse, i den meningen att reglerna skulle bli strängare än om något införlivande inte ägde rum.

Norges och Islands ställning

Mellan de nordiska länderna uppnåddes fri rörlighet för personer redan för drygt fyrtio år sedan. Danmark, Finland, Norge och Sverige undertecknade år 1954 ett protokoll om att inte längre ställa upp krav på pass och uppehållstillstånd för medborgare i dessa länder vid vistelse i annat nordiskt land än hemlandet.

År 1957 ingick samma stater den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Island har sedermera anslutit sig till båda dessa överenskommelser, som tillsammans utgör vad som brukar kallas den nordiska passunionen. Den innebär bl.a. att nordiska medborgare kan resa fritt mellan de nordiska länderna utan att behöva medföra pass vid passage av inre gräns och att uppehållstillstånd inte heller krävs för nordiska medborgare vid stadigvarande vistelse i ett annat nordiskt land.

Icke-nordiska medborgare behöver i princip inte visa upp pass vid passage av en gräns mellan nordiska länder, men de är skyldiga att medföra pass eller annan reselegitimation. Stickprovskontroller får utföras vid de inre nordiska gränserna.

Samtliga nordiska länder är angelägna om att slå vakt om den nordiska passfriheten och det var detta som var anledningen till att Norge och Island slöt särskilda samarbetsavtal med Schengenstaterna.

Schengenprotokollet innehåller bestämmelser om att särskilda avtal skall ingås med Norge och Island som innebär att dessa båda länder även i fortsättningen skall kunna delta i samarbetet på de områden som Schengensamarbetet i dag omfattar. Detta tillsammans med bestämmelserna i det särskilda protokollet om Danmarks ställning (B.5), gör att det finns förutsättningar att säkerställa att den nordiska passfriheten kan bibehållas inom ramen för det bredare europeiska samarbetet på dessa områden som Schengensamarbetets införlivande i EU och Norges och Islands medverkan i detta samarbete innebär. Detta noterades särskilt och med uppskattning av det Europeiska rådet i dess slutsatser efter toppmötet i Amsterdam.

Bestämmelserna protokoll B.5 innebär – som har redovisats tidigare (se avsnitt 10.1.5) – i korthet följande. Danmark har ställt sig utanför den överföring av samarbetsområden från tredje till första pelaren som Amsterdamfördraget innebär. När det gäller de delar av Schengenregelverket som förs över till första pelaren bibehåller Danmark därför samma rättigheter och skyldigheter i förhållande till övriga Schengenstater som tidigare. Det betyder att Danmark i dessa delar behåller den *mellanstatliga* relation som Schengensamarbetet innebär. När det gäller nya beslut som medlemsstaterna kommer att anta inom första pelaren skall Danmark inom sex månader besluta huruvida man skall genomföra dem i sin nationella lagstiftning.

Med Norge och Island skall samarbetsavtal förhandlas fram på grundval av de nuvarande samarbetsavtalen med Schengenstaterna. Särskilda avtal skall också slutas med Norge och Island för att reglera förhållandet till Storbritannien och Irland inom de delar av Schengensamarbetet där dessa stater kan komma att delta.

Som har nämnts, uttalar EU:s medlemsstater i en *gemensam förklaring* (47) att de är eniga om att vidta alla nödvändiga åtgärder för att avtalen med Norge och Island skall kunna träda i kraft samtidigt med Amsterdamfördraget. Arbetet inom EU med att förbereda dessa avtal pågår i en särskild arbetsgrupp som inledde sitt arbete omedelbart efter det att Amsterdamfördraget hade undertecknats.

De nordiska ländernas strävan är att dessa förberedelser skall kunna slutföras så fort som möjligt så att avtalen med Norge och Island – i

enlighet med den nämnda gemensamma förklaringen – skall kunna träda i kraft samtidigt med Amsterdamfördraget. Regeringen utgår för sin del ifrån att detta kommer att bli fallet och att därmed – i enlighet med stats- och regeringschefernas uttalande vid toppmötet i Amsterdam – Norges och Islands medverkan i ett utvidgat europeiskt samarbetet för fri rörlighet för personer kan fortsätta även i framtiden.

13 Unionen och medlemsstaterna

I regeringskonferensen behandlades även vissa frågor som närmast rör förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna i samarbetet inom EU. Det gäller frågan om ett närmare samarbete mellan vissa medlemsstater inom EU:s ram, det gäller frågorna om subsidiaritet och proportionalitet och det gäller slutligen gemenskapslagstiftningens kvalitet.

Amsterdamfördraget innebär att möjligheter ges till en viss flexibilitet i samarbetet. Bestämmelser om detta förs in i fördragen och gäller samarbetet i första och tredje pelarna.

De gällande riktlinjerna för tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna blir genom Amsterdamfördraget bindande.

I en gemensam förklaring uttalar medlemsstaterna att ambitionsnivån skall höjas när det gäller gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.

13.1 Närmare samarbete

Sammanfattning: Bestämmelser om ett närmare samarbete (s.k. flexibel integration) införs i fördragen. En grupp medlemsstater, som dock skall bestå av minst en majoritet av medlemsstaterna, skall kunna bedriva ett närmare samarbete inom EU:s ramar. Samarbetet skall var hänförligt till första eller tredje pelaren. Ett sådant samarbete skall kunna tillåtas under vissa noggrant angivna förutsättningar.

Domstolen ges behörighet att pröva om förutsättningarna är uppfyllda.

Beslut om att tillåta ett närmare samarbete fattas med kvalificerad majoritet i rådet. Varje medlemsstat har dock möjlighet att lägga in sitt veto under åberopande av uttalade och viktiga skäl som rör nationell politik.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del har lämnat frågan om ett närmare samarbete utan erinran. *Kustbevakningen* framhåller att reglerna om flexibel integration har införts för att säkerställa att den kommande utvidgningen inte förhindrar en fortsatt integration inom unionen. *Grossistförbundet Svensk Handel* menar att ett närmare samarbete kan möjliggöra en parallell process inom EU som kan leda till en utvidgning och fördjupning av samarbetet. Detta får dock inte missgynna mindre medlemsstater som t.ex. Sverige. *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* anser att möjligheten till flexibel

integration är positiv, om den hanteras varsamt. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* menar att det är viktigt att flexibiliteten inte skapar en hård kärna av länder som övertar beslutanderätten i hela EU. *Lantbrukarnas Riksförbund* framhåller att förtydligandet av den flexibla integrationen i fördraget är ett viktigt steg eftersom EU är en pågående process. *EU-kritiska rådet* framhåller att den flexibla integrationen innebär att EU kan utvecklas utan att samtliga parlament har möjlighet att säga nej till utvecklingen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1996/97:UU13 s. 42.

Regeringskonferensen: 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 kanske fler än 25 medlemsstater och medlemskretsen blir mer heterogen, kan en ökad flexibilitet bli nödvändig för att säkerställa att utvidgningen inte omöjliggör ett fortsatt fördjupat samarbete. Detta var bakgrunden till att, på initiativ inte minst av Frankrike och Tyskland, frågan om ett närmare samarbete, s.k. flexibel integration, lyftes fram i regeringskonferensen. Frågan har gällt att i grundfördragen införa bestämmelser som gör det möjligt för ett antal medlemsstater att inom unionens ram bedriva ett fördjupat samarbete.

Den svenska utgångspunkten i regeringskonferensen var att det är svenskt intresse – även i ett utvidgningsperspektiv – att samarbetet i största möjliga utsträckning bygger på en sammanhållen gemenskap inom ett enhetligt institutionellt ramverk. Samtidigt borde det inte uteslutas att flexibilitet kunde behövas i framtiden för att föra samarbetet framåt.

Diskussionen i regeringskonferensen visade att alla medlemsstater var beredda att acceptera fördragsbestämmelser om flexibel integration, eller ett närmare samarbete som företeelsen kom att benämnas. Förhandlingen kom att koncentreras till frågor som rörde de förutsättningar som borde vara uppfyllda för att ett närmare samarbete skulle få sättas igång och till formerna för beslutsfattande.

De nya fördragsbestämmelser som blev resultatet av regeringskonferensen omfattar en allmän del med generella villkor för ett närmare samarbete i en ny avdelning VIa i Unionsfördraget (artiklarna K 15–K 17, artikel 1.12 i Amsterdamfördraget). Till detta kommer specifika bestämmelser för första och tredje pelarna i artikel 5a i EG-fördraget respektive artikel K 12 i Unionsfördraget (artikel 2.5 respektive 1.11 i Amsterdamfördraget). Några bestämmelser om närmare samarbete finns däremot inte inom ramen för bestämmelserna om GUSP i andra pelaren. Detta skall ses mot bakgrund bl.a. av att bestämmelserna om s.k. konstruktivt avstående (artikel J 13.1 andra stycket) erbjuder ett visst mått av flexibilitet.

Av de allmänna bestämmelserna framgår bl.a. att ett närmare samarbete skall syfta till att främja unionens mål och till att skydda och tjäna dess

intressen, att det 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 och omfatta åtminstone en majoritet av dem. 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 de medlemsstater som deltar i samarbetet.

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 ett närmare samarbete är uppfyllda också när det gäller tredjepelarsamarbetet.

Bestämmelserna för första pelaren i artikel 5a i EG-fördraget klargör i vilka fall ett närmare samarbete inte skall kunna utvecklas. Hit hör t.ex. områden på vilka gemenskapen är ensam behörig (exklusiv gemenskapskompetens). Av stor betydelse är att det närmare samarbetet inte får påverka gemenskapens politik, åtgärder eller program och att det skall ligga inom ramen för de befogenheter som gemenskapen fått genom fördraget. Ett närmare samarbete kan alltså inte utgöra ett alternativ till en fördragsändring.

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. Av principiellt stor betydelse är att det är kommissionen och inte rådet som fattar beslut i frågan. Denna ordning understryker gemenskapssamarbetets särskilda karaktär och kommissionens grundläggande roll att värna om gemenskapsintresset.

Frågan om närmare samarbete i tredje pelaren har behandlats i det föregående (se avsnitt 12.1.4).

Enligt regeringens bedömning måste de nya bestämmelserna om ett närmare samarbete sammantaget anses utgöra en rimlig avvägning av å ena sidan behovet av att öppna möjligheter för en mindre krets av medlemsstater att gå vidare i en fördjupad integration utan att behöva invänta övriga medlemsstater och å andra sidan nödvändigheten av att bibehålla sammanhållningen inom unionen.

I regeringskonferensen argumenterade Sverige för att beslut om att tillåta ett närmare samarbete skulle fattas enhälligt. Detta var dock en

ordning som inte kunde accepteras av de medlemsstater som var drivande i frågan. Resultatet blev alltså ett system som innebär att kvalificerad majoritet i princip gäller som beslutsform men att det nationella vetot är tillgängligt som en sista utväg. Denna lösning får betecknas som acceptabel mot bakgrund av förhandlingssituationen. De viktigaste garantierna mot att den nya möjligheten att bedriva närmare samarbete inte missbrukas ligger i de noggranna förutsättningar som angivits i fördragen. EG-domstolen får behörighet att pröva om dessa förutsättningar är uppfyllda när det gäller samarbetet såväl i första som i tredje pelaren.

13.2 Subsidiaritet

Sammanfattning: Innebörden av nuvarande fördragsbestämmelser om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ändras inte. De nu gällande riktlinjerna för tillämpningen av principerna fördragsfästs genom ett protokoll.

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som har yttrat sig i frågan har varit positiva till att ett protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna fogas till EG-fördraget. *Landstingsförbundet* och *Svenska Kommunförbundet* anser att det hade varit önskvärt att även principen om kommunal självstyrelse hade kommit till uttryck i fördraget.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 33 och 1996/97:UU13 s. 19 f.

Bakgrund: Genom Unionsfördraget infördes en allmän bestämmelse om subsidiaritet i EG-fördraget. I artikel 3b andra stycket i EG-fördraget föreskrivs sålunda 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 fräntas 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 därmed inte på den gällande kompetensfördelningen annat än indirekt.

En grundläggande princip vid sidan av subsidiaritetsprincipen är den närbesläktade proportionalitetsprincipen som genom Unionsfördraget har fördragsfästs i artikel 3b tredje stycket 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.

Regeringskonferensen: Under regeringskonferensen förordade några medlemsstater en utförligare reglering av subsidiaritetsprincipen i EG-fördraget. Utgångspunkterna för de förslag till ändringar som lades fram var olika. Vissa medlemsstater ville öka möjligheten till rättslig kontroll av hur principen tillämpas. Vissa andra medlemsstater ville att regionala beslutsnivåer borde lyftas fram.

Den svenska utgångspunkten i regeringskonferensen var att en väl avvägd tillämpning av subsidiaritetsprincipen leder till ett effektivare unionssamarbete och till att beslut fattas där de hör hemma. Den svenska uppfattningen var dock att det inte var nödvändigt att ytterligare fördragsfästa subsidiaritetsprincipen.

Resultatet av regeringskonferensen blev att ett *protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (C.7)* fogas till EG-fördraget. Protokollet bygger på slutsatserna från Europeiska rådets möte i Edinburgh och det tidigare 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.

Regeringens bedömning är att protokollet inte i sak förändrar innebörden av artikel 3b. Protokollet 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 ett protokoll till EG-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. I detta hänseende innebär det nya protokollet ett stärkande av principernas ställning och kan ligga till grund för en välkommen uppstramning av deras tillämpning.

Under regeringskonferensen behandlades också frågan om lokal självstyrelse. Medlemsstaterna hade starkt divergerande uppfattningar både i frågan hur och i frågan om lokal självstyrelse skulle regleras på EU-nivån. Från flera håll hävdades att en reglering skulle strida mot subsidiaritetsprincipen. Någon enighet kunde alltså inte nås i denna fråga.

Sammanfattning: Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall i samförstånd fastställa riktlinjer i syfte att förbättra gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.

Institutionerna skall också göra sitt yttersta för att påskynda kodifieringen av rättsakter som har blivit ändrade.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen: 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 regeringskonferensen i samband med diskussionerna om att skapa en större öppenhet inom unionen. Medlemsstaterna enades i regeringskonferensen om en *gemensam förklaring* (39) om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.

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. Av förklaringen framgår vidare att riktlinjer för lagstiftningens redaktionella kvalitet bör fastställas av de tre institutioner som deltar i arbetet med att anta 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.

I förklaringen uttalas därför att Europaparlamentet, rådet och kommissionen i samförstånd bör fastställa riktlinjer i syfte att förbättra gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet. Dessa riktlinjer bör, enligt förklaringen, de tre institutionerna följa när de granskar förslag eller utkast till gemenskapslagstiftning. Institutionerna skall även göra sitt yttersta för att påskynda kodifieringen av rättsakter, varmed i huvudsak förstås beslut om omtryck av rättsakter som har blivit ändrade.

Företrädare för de tre aktuella institutionerna har redan inlett ett gemensamt arbete med att åstadkomma riktlinjer för att förbättra gemenskapslagstiftningens kvalitet. För ändamålet har också inrättats en ad hoc-grupp för redaktionell kvalitet med experter från medlemsstaterna. Gruppen skall biträda institutionerna vid utarbetandet av riktlinjerna och en eventuell kommentar som kompletterar riktlinjerna.

Amsterdamfördraget innebär att viktiga institutionella reformer genomförs.

Beslutsfattandet inom gemenskapssamarbetet underlättas genom att beslutsformen kvalificerad majoritet får en något utökad tillämpning i rådet. Kommissionens ordförande får en starkare roll inom kommissionen, vilket är ägnat att öka kommissionens effektivitet.

Europaparlamentet får ökat medbeslutande främst till följd av att den s.k. samarbetsproceduren i princip avskaffas. Därmed minskas antalet beslutsprocedurer och parlamentet får en medbeslutanderätt i ett ökat antal av de frågor där rådet beslutar med kvalificerad majoritet. Detta ökar den demokratiska legitimiteten hos sådana beslut. Medbeslutandeproceduren förenklas samtidigt vilket tillsammans med minskningen av antalet procedurer främjar effektiviteten i beslutsfattandet.

De grundläggande reglerna om EG-domstolen förändras inte. Domstolen behåller sin starka ställning. Dess behörighet breddas särskilt genom att de samsamarbetsområden som närmast berör den fria rörligheten för personer flyttas från tredje till första pelaren.

Ett viktigt svenskt intresse tillgodoses genom att Revisionsrätten får en stärkt ställning. Denna inriktning mot en starkare kontroll understryks av att medlemsstaternas och gemenskapens skyldigheter att bekämpa bedrägerier mot EG:s budget förstärks.

14.1 Framtida institutionella reformer

Sammanfattning: Regeringskonferensen kunde inte enas om institutionella reformer när det gäller röstviktningen i rådet och kommissionens sammansättning. I ett protokoll enades emellertid medlemsstaterna om hur dessa frågor skall hanteras i framtiden inför en utvidgning av EU.

Remissinstanserna: Några remissinstanser, däribland *Landstingsförbundet* och *Svenska Arbetsgivareföreningen* har uttryckt sin oro inför ännu olösta institutionella frågor som kan försena en utvidgning av EU. *Industriförbundet* anser att de mycket begränsade reformer av institutionerna som fördraget slår fast inte är tillräckliga för att möta utmaningarna inför sekelskiftet. Framför allt måste det till djupgående förändringar av reglerna om röstviktning som dåligt svarar mot de politiska krav som kan ställas i dag. Förbundet ställer sig positivt till att för- och nackdelarna med dubbel majoritet i ministerrådet närmare studeras. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser det vara av mycket stor vikt att de institutionella frågorna om röstviktningen i rådet och kommissionens sammansättning blir lösta inför en utvidgning av EU. *Kristdemokratiska Ungdomsförbundet* förespråkar ett tvåkammerssystem, där dagens parlament utgör en kammare och rådet en andra. *Ung vänster*

är negativ till att röstfördelningen i ministerrådet ändras till fördel för de stora länderna.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 111 f. och 1996/97:UU13 s. 63 f.

Regeringskonferensen: Frågorna kring rådet, kommissionen och Europaparlamentet och förändringar av dessa institutioner var centrala frågor i regeringskonferensen. Det handlade både om krav från flera medlemsstater 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 medlemsstater, balansen mellan institutionerna samt balansen mellan unionen som sådan och medlemsstaterna.

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

Röstviktning i rådet

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

Grunden för diskussionen utgörs av det faktum att de små medlemsstaterna inom EU har en större andel av rösterna i rådet än deras motsvarande andel av unionens befolkning. I förhållande till en fördelning av rösterna som är proportionell till folkmängden kan de små medlemsstaterna därmed sägas vara röstmässigt överrepresenterade i rådet, medan de stora är något underrepresenterade.

Flera av de större länderna önskade en ändring av röstviktningen till sin förmån. Argumentet för detta var att den balans mellan större och mindre länder som fanns i det ursprungliga gemenskapssamarbetet med sex medlemsstater hade gått förlorad genom de successiva utvidgningarna. Andra länder förordade i stället att krav på en s.k. dubbel majoritet skulle införas. Ett system med dubbel majoritet innebär att den kvalificerade majoriteten av rösterna i rådet alltid skall representera en viss majoritet av befolkningen inom unionen.

Sverige tillbakavisade under dessa diskussioner påståendet att den grundläggande balansen har förändrats genom utvidgningarna. Vid varje utvidgning har alla gamla medlemsstater avstått proportionellt lika mycket av sina röstandelar till de nya medlemmarna. De förändringar som har skett genom att andelen små och därmed i den tidigare angivna meningen överrepresenterade länder har ökat, har också påverkat stora och små medlemsstater i lika hög grad.

I utvidgningsperspektivet måste emellertid beaktas att de flesta av kandidatländerna motsvarar små eller mellanstora medlemsstater. De skulle därmed komma att höra till de medlemsstater som har en större andel av det totala antalet röster i rådet än deras andel av unionens

sammanlagda befolkning. Om nuvarande röstviktningssystem skulle fortsätta att tillämpas under den kommande utvidgningen skulle den andel av unionens befolkning som representeras av de röster som behövs för att forma en kvalificerad majoritet kunna minska. Mot denna bakgrund var Sverige i regeringskonferensen öppet för att diskutera en förändring av röstviktningen. Samtidigt var det för Sverige viktigt att framhålla att små medlemsstater historiskt sett aldrig har grupperat sig mot stora medlemsstater och att det motsatsförhållande mellan små och stora stater som har utmålats är teoretiskt snarare än praktiskt betingat.

Kommissionens sammansättning

I regeringskonferensen förordade vissa medlemsstater att reglerna för kommissionens sammansättning borde ändras inför de kommande utvidgningarna så att antalet ledamöter blev mindre än antalet medlemsstater. Denna ståndpunkt grundade sig på uppfattningen att kommissionen redan i dag skulle vara alltför stor för att kunna arbeta effektivt, eller att den i vart fall skulle bli det efter ytterligare utvidgning.

Andra medlemsstater 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 medlemsstat i kommissionen, så att det fanns kunskap om förvaltning, traditioner och debatt i alla medlemsstater. Kommissionens storlek kunde enklast begränsas genom att de större länderna, som av tradition nominerar två ledamöter, i likhet med de mindre länderna bara skulle nominera en ledamot.

Sverige var i konferensen inte berett att diskutera att avstå från svensk representation i kommissionen.

Protokollet om institutionerna inför en utvidgning av EU

Det visade sig alltså inte möjligt att i konferensen nå enighet om att nu genomföra en reform av röstviktningssystemet och kommissionens sammansättning. Resultatet blev i stället en överenskommelse i form av ett protokoll om hur frågorna skall hanteras i samband med utvidgningsprocessen.

Protokollet om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (D.11) 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 (*artikel 1*). 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 *artikel 2* i 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 i sig att utvidgningen görs fördragsmässigt beroende av att institutionella förändringar verkligen genomförs. Protokollet hindrar alltså inte att utvidgningen kommer till stånd även om medlemsstaterna inte skulle ha kunnat enas om reformer. Det står dock klart att verkligheten kommer att ställa krav på fortsatta reformer. Europeiska rådet har också i Luxemburg i december 1997 uttalat att utvidgningen måste föregås av en förstärkning och förbättring av institutionernas funktion i enlighet med bestämmelserna om institutionerna i Amsterdamfördraget.

Det institutionella protokollet innebär inte någon begränsning beträffande vilket antal medlemsstater som kan beviljas inträde i en första utvidgningsomgång. Innebörden är endast att den genomgripande institutionella översynen måste *inledas* tidigare, om antalet nya medlemsstater kommer att överstiga fem.

Institutionerna i ett utvidgningsperspektiv

Det var naturligtvis en besvikelse att regeringskonferensen inte kunde enas om en mera slutgiltig institutionell reform. Ett beslut om en sådan hade utan tvivel underlättat den fortsatta utvidgningsprocessen. Regeringen avser därför att verka för att en lösning nås så snart som möjligt och att denna lösning avser en utvidgning med alla de stater som är en del av den gemensamma utvidgningsprocessen.

Regeringen vill understryka sin uppfattning att en reform när det gäller röstviktningen och kommissionens sammansättning måste ske med beaktande av de mindre medlemsstaternas intressen. EU är ett samarbete mellan självständiga stater. Det är därför naturligt att fördelningen av rösterna i rådet inte motsvarar den befolkningsmässiga fördelningen. Sverige bör emellertid i utvidgningsperspektivet visa fortsatt öppenhet för en röstviktningsreform som innebär att det säkerställs att den befolkningsmajoritet som motsvaras av ett beslut med kvalificerad majoritet i rådet inte får understiga en viss nivå. Det torde t.ex. stå klart att en ordning där kvalificerad majoritet kan uppnås genom röstetal från länder som motsvarar mindre än hälften av EU:s samlade befolkning inte är rimlig.

Det är självklart inte heller rimligt att i fördraget ge vissa medlemsstater en rätt till representation i kommissionen som inte tillkommer samtliga.

14.2 Rådet

Sammanfattning: Möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet utökas något. Ständiga representanternas kommitté får behörighet att fatta beslut i sådana procedurfrågor som rådet bestämmer i sin arbetsordning.

En befattning som vice generalsekreterare inrättas.

Rådets arbetsordning skall innehålla villkoren för tillämpningen av den nya handlingsoffentligheten.

När rådet handlar i sin egenskap av lagstiftare skall omröstningsresultaten alltid offentliggöras.

Remissinstanserna: *Landsorganisationen i Sverige* och *Tjänstemännens Centralorganisation* konstaterar att de fackliga kraven på ökade möjligheter att fatta beslut med kvalificerad majoritet i sociala frågor inte har tillgodosetts. *Grossistförbundet Svensk Handel* är positiv till att fler beslut nu kan fattas med kvalificerad majoritet. *Industriförbundet* är positivt till att fler områden omfattas av möjligheten till kvalificerad majoritetsomröstning, men är kritisk till att inte ännu fler områden omfattas av denna möjlighet. *Svenska Kommunförbundet* noterar att en ökad tillämpning av majoritetsbeslut kommer att få såväl direkt som indirekt effekt för svenska kommuner. En ökad tillämpning av majoritetsbeslut visar, enligt kommunförbundet, att EU utvecklas mot en samarbetsstruktur med federala drag. *Ung Vänster* ser kritiskt på att majoritetsbesluten ökar på bekostnad av ett minskat utrymme för de länder som är i minoritet. *Folkkampanjen Sverige ut ur EU* är kritisk till att beslut med kvalificerad majoritet skall kunna fattas på fler områden. De remissinstanser som har berört frågan är positiva till en utveckling med ökad insyn i rådets beslutsprocesser.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 111 och 1996/97:UU13 s. 64.

Regeringskonferensen

Beslutsfattande med kvalificerad majoritet

Av EG-fördraget framgår vilken beslutsordning som skall tillämpas i rådet på olika områden. Kvalificerad majoritet gäller nu på en rad områden såsom tullunionen, den gemensamma handelspolitiken, den gemensamma jordbrukspolitikerna, lagstiftning om den inre marknaden, större delen av miljövårdsområdet m.m. Sammanlagt beräknas i dag att mer än tre fjärdedelar av alla beslut inom EG fattas med kvalificerad majoritet.

Även om beslutsfattandet alltså redan i dag i mycket stor utsträckning sker med kvalificerad majoritet ansågs frågan om att ytterligare utöka tillämpningsområdet för denna beslutsform som en av de viktigaste under regeringskonferensen när det gällde institutionella reformer. Enighet fanns om att vissa frågor av konstitutionell karaktär inte var lämpade för beslutsfattande med kvalificerad majoritet. I övrigt var medlemsstaterna emellertid splittrade i sin syn på hur långt en reform borde sträcka sig.

Vissa medlemsstater förordade en mycket långtgående övergång. Sverige visade tillsammans med flera andra medlemsstater i en mittgrupp en relativt stor öppenhet för att diskutera en övergång till kvalificerad majoritet i syfte att förbättra effektiviteten i rådets beslutsfattande. Dessa medlemsstater ansåg att, utöver frågorna av mer konstitutionell karaktär,

från beslutsfattande med kvalificerad majoritet borde undantas också vissa andra frågor som ligger nära nationalstatens kärna, såsom bl.a. skattefrågorna.

Resultatet av regeringskonferensen blev relativt begränsat. Medlemsstaterna enades om dels att kvalificerad majoritet skall gälla på ett antal av de nya samarbetsområden som införs genom Amsterdamfördraget, dels att utvidga användningsområdet för kvalificerad majoritet till ett begränsat antal befintliga beslutsområden, där det nu gäller krav på enhällighet. De beslutsområden som sålunda skall omfattas av kvalificerad majoritet framgår av bilaga 6 till denna proposition.

I detta sammanhang kan noteras att Belgien, Frankrike och Italien i en *ensidig förklaring* (6) till det institutionella protokollet nämner en påtagligt utvidgad användning av beslutsfattande med kvalificerad majoritet som en faktor bland de som enligt dessa medlemsstater måste beaktas inom ramen för den förstärkning av institutionerna som är en förutsättning för att kunna slutföra de första utvidgningsförhandlingarna.

Rådets arbete

För att öka effektiviteten i rådets arbete öppnas genom en ändring i artikel 151 i EG-fördraget (artikel 2.39 i Amsterdamfördraget) möjligheten för Ständiga representanternas kommitté (Coreper) att fatta procedurbeslut i de fall som föreskrivs i rådets arbetsordning.

Genom ett tillägg i artikel 151 inrättas också en befattning som ställföreträdande generalsekreterare i rådets generalsekretariat med anledning av att generalsekreteraren får funktionen som den höge representanten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se avsnitt 11.4).

Slutligen görs ett tillägg om att rådets arbetsordning skall innehålla villkoren för tillämpningen av den nya handlingsoffentligheten samt en bestämmelse om att rådet när det agerar i egenskap av lagstiftare alltid skall offentliggöra omröstningsresultaten m.m. Dessa frågor har behandlats i det föregående (se avsnitt 9.1).

14.3 Rådets beslutsprocedurer med Europaparlamentet

Sammanfattning: Antalet grundläggande beslutsprocedurer där Europaparlamentet medverkar minskas i princip till tre, nämligen samtycke, konsultation och medbeslutande.

Medbeslutande blir den normala proceduren i frågor där samarbetsproceduren tidigare har tillämpats.

Medbeslutandeproceduren förenklas utan att rådets och parlamentets respektive ställning i grunden förändras.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har berört frågan är positiva till den förenklade beslutsproceduren och Europaparlamentets

möjlighet att i ökad utsträckning vara medbeslutande i lagstiftningsfrågor. *Företagarnas Riksorganisation* anser att parlamentets ställning nu blir starkare och att detta är ett naturligt led i utvecklingen av demokratin inom EU. *Grossistförbundet Svensk Handel* anser att en begränsning av beslutsformerna till tre gynnar effektiviteten inom EU och därigenom även medborgarna och näringslivet inom EU. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* välkomnar ytterligare maktfördelning till parlamentets fördel på bekostnad av rådet och kommissionen. *Ung Vänster* anser att förstärkningen av Europaparlamentets ställning sker på bekostnad av de nationella parlamentens makt. *Folkkampanjen Sverige ut ur EU* är kritisk till att Europaparlamentet, trots dess svaga folkliga förankring, får medbestämmanderätt på ytterligare 23 områden.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96: UU13 s. 113 och 1996/97:UU13 s. 62 f.

Regeringskonferensen: Det finns i dag fyra grundläggande beslutsprocedurer där parlamentet deltar, nämligen samtyckesproceduren, konsultationsproceduren, medbeslutandeprocessen (artikel 189b) samt samarbetsproceduren (artikel 189c).

Under regeringskonferensen var man enig om att minska antalet procedurer och att förenkla medbeslutandeprocessen.

Samtyckesproceduren

Proceduren avser de fall där det krävs ett uttryckligt godkännande av Europaparlamentet för att rådet skall kunna fatta beslut. 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 till följd av Amsterdamfördraget tillämpas för rådets beslut enligt den nya artikeln F 1.1 (artikel 1.9 i Amsterdamfördraget) för att slå fast att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter de principer som unionen bygger på, bl.a. respekten för de grundläggande rättigheterna (se avsnitt 9.2.1).

Ett område där samtyckesproceduren hittills har gällt förs över till medbeslutandeprocessen. Det gäller artikel 8a.2 i EG-fördraget (artikel 2.10 i Amsterdamfördraget) som innehåller bestämmelser för att underlätta för unionsmedborgare att utöva sina rättigheter och fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Konsultationsproceduren

Konsultationsproceduren avser de fall där det föreskrivs 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 medbeslutandeprocessen. 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 (artikel 2.14 respektive 2.26 i Amsterdamfördraget).

Medbeslutandeproceduren

Medbeslutandeproceduren är den mest invecklade beslutsproceduren och innebär att parlamentet och rådet gemensamt fattar beslut. Parlamentet har en effektiv vetorätt. Proceduren innehåller också inom ramen för förlikningsförfarandet det enda undantaget från den grundläggande principen att rådet endast genom enhälligt beslut kan avvika från kommissionens förslag.

I enlighet med artikel 189b.8 i EG-fördraget lade kommissionen under regeringskonferensen fram en rapport med förslag om en utökad tillämpning av medbeslutandeproceduren. I sin rapport föreslog kommissionen att medbeslutandeproceduren i princip borde tillämpas på alla de områden där det var fråga om egentlig lagstiftning.

Diskussionen i regeringskonferensen fördes till stor del på grundval av kommissionens rapport. Från svensk sida accepterades kommissionens slutsats som en värdefull utgångspunkt för prövningen av i vilka fall en övergång till medbeslutandeproceduren var påkallad. I likhet med flera andra medlemsstater förbehöll sig dock Sverige rätten att pröva från fall till fall om en överföring borde ske.

Resultatet av regeringskonferensen kan kort beskrivas som att medbeslutandeproceduren görs till den normala beslutsproceduren för frågor som kan betecknas som egentliga lagstiftningsfrågor.

De frågor som hittills har beslutats enligt samarbetsproceduren skall i fortsättningen beslutas enligt medbeslutandeproceduren. Undantag görs dock för frågor med anknytning till EMU, eftersom EMU-relaterade frågor inte behandlades av regeringskonferensen.

Den utvidgade användningen av medbeslutandeproceduren på samarbetsprocedurens bekostnad innebär bl.a. att Europaparlamentets ställning renodlas och förstärks något. Enligt samarbetsproceduren är det nämligen möjligt för rådet att, under vissa förutsättningar, 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 genom Amsterdamfördraget förs över från samarbetet i tredje pelaren till samarbetet i första pelaren.

En förteckning över de artiklar och beslutsområden som till följd av Amsterdamfördraget kommer att omfattas av medbeslutandeproceduren finns i bilaga 7 till propositionen. Som framgår av bilagan kommer rådets beslutsfattande på vissa av de nya områdena att ske enhälligt och inte med kvalificerad majoritet, vilket annars är huvudregel i denna procedur.

Amsterdamfördraget innebär också en välkommen förenkling av medbeslutandeproceduren. Förenklingen innebär inte att parternas respektive ställning i grunden förändras, utan innebär i princip att vissa överflödiga beslutssteg avskaffas.

Kommissionen skall i likhet med vad som nu gäller lägga 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 däremot 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 sådana 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.

Samarbetsproceduren

Denna procedur kommer att avskaffas utom för de EMU-relaterade frågor där den i dag är tillämplig.

14.4 Kommissionen

<p>Sammanfattning: Kommissionsordförandens ställning stärks. Medlemsstaternas nominering av ordförande i kommissionen skall godkännas särskilt av Europaparlamentet. Medlemsstaternas</p>
--

nominering av ledamöter skall ske i samförstånd med den nominerade ordföranden.

Kommissionen skall arbeta under politisk ledning av ordföranden. Kommissionen skall i god tid för den kommission som skall tillträda år 2000 genomföra en omorganisation av uppgifterna inom kollegiet och av sin enhetsindelning. Medlemsstaterna är eniga om att ordföranden skall ha stor handlingsfrihet när det gäller fördelningen av uppgifterna inom kollegiet.

Remissinstanserna: *Industriförbundet* anser att kommissionsledamöternas arbetsuppgifter måste renodlas och att det bör skapas klarare gränser mellan kommissionsledamöternas arbetsuppgifter. *Ung Vänster* framhåller att Europaparlamentets godkännande av kommissionens ordförande är ett förfarande som ligger nära nationell parlamentarism.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1996/97:UU13 s. 64 f.

Regeringskonferensen

Ordförandens ställning

Det fanns en grundläggande samsyn i regeringskonferensen om vikten av att säkerställa att kommissionen kan arbeta effektivt. Vid sidan av att ändra kommissionens sammansättning diskuterades mindre ingripande reformer som rörde kommissionens organisation. Man enades därvid om att det särskilt i utvidningsperspektivet var viktigt att stärka kommissionsordförandens 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 (artikel 2.40 respektive 2.41 i Amsterdamfördraget).

Ändringarna innebär för det första att den person som medlemsstaterna har nominerat till ordförande också skall godkännas särskilt av Europaparlamentet. Fortsatt gäller att den nominerade kommissionen som helhet skall godkännas av parlamentet. För det andra innebär ändringarna att medlemsstaternas nominering av kommissionsledamöter skall ske i samförstånd med den nominerade ordföranden. Slutligen införs en bestämmelse om att kommissionen skall arbeta under politisk ledning av ordföranden.

Regeringens uppfattning är att dessa reformer sammantaget är ägnade att öka kommissionens effektivitet. Principiella invändningar kan emellertid riktas mot systemet att låta parlamentet särskilt godkänna medlemsstaternas nominering av kommissionens ordförande (se 1996/97:UU13 s. 65). Vissa medlemsstater förordade en ordning där ordföranden utses av parlamentet och denna sedan utser kommissionens ledamöter.

En sådan ordning liknar den som nationella parlament har när regeringsbildare utses och är därmed mindre väl förenlig med den mellanstatliga karaktär som EU-samarbetet har. Den skulle kunna förändra samarbetets karaktär i denna del och innebära att kommissionen

mer fick karaktär av federal regering snarare än det exekutiva organ det är i dag.

Sverige argumenterade mot bakgrund av dessa principiella betänkligheter mot en sådan reform i konferensen. De nu aktuella ändringarna får emellertid accepteras som en del av den slutliga förhandlingsuppgörelsen.

Regeringen vill för sin del i sammanhanget understryka att kommissionens grundläggande uppgifter enligt fördragen är oförändrade. Dessa uppgifter begränsas till att lägga förslag, att övervaka att medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter enligt fördragen samt att verkställa beslut, allt i den omfattning som medlemsstaterna beslutat genom fördragen.

Arbetsfördelningen inom kommissionen

I samband med frågan om kommissionens sammansättning diskuterades under regeringskonferensen också frågan om fördelningen av arbetsuppgifterna inom kollegiet. I denna diskussion framförde vissa medlemsstater, som ett led i en argumentering till stöd för att minska antalet ledamöter i kommissionen, att arbetet i kommissionen redan i dag var splittrat på alltför många ansvariga. Andra, däribland Sverige, menade att det med beaktande av de utmaningar som ligger framför EU knappast skulle råda brist på arbetsuppgifter för ledamöterna. Det var däremot viktigt att uppgifterna organiserades på ett ändamålsenligt sätt. I det sammanhanget kunde man tänka sig att det vid sidan av de traditionella sakområdena också kunde finnas vissa särskilda uppgifter som kunde ingå bland de ansvarsområden som fördelades mellan ledamöterna. Det fick däremot inte bli fråga om, som föreslogs från vissa håll, att skapa ett A- och B-lag bland kommissionens ledamöter.

Fördelningen av arbetsuppgifterna inom kommissionskollegiet är inte en fråga som regleras i EG-fördraget utan den rör kommissionens interna organisation. Med anledning av diskussionerna i regeringskonferensen har kommissionen uttalat sin avsikt att i god tid för den kommission som skall tillträda år 2000 genomföra en omorganisation av uppgifterna inom kollegiet och motsvarande omorganisation av sina enheter. Detta noteras i en *gemensam förklaring* (32) av medlemsstaterna. I det sammanhanget uttalar medlemsstaterna att kommissionens ordförande måste ha stor handlingsfrihet när det gäller att fördela – och omfördela – uppgifterna inom kollegiet. Detta är enligt regeringen uppfattning en logisk konsekvens av den starkare roll som kommissionens ordförande får i det nya fördraget.

14.5 Europaparlamentet

Sammanfattning: Antalet ledamöter i parlamentet maximeras till 700. Fördelningen av ledamöter skall säkerställa en lämplig representation av folken i de stater som har slutit sig samman i gemenskapen.

Förslag skall läggas fram till en enhetlig ordning för direkta allmänna val till Europaparlamentet.

Regler och allmänna villkor för hur parlamentsledamöterna skall utföra sina åligganden skall beslutas.

Remissinstanserna: *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*, som är den enda remissinstans som har yttrat sig i frågan, är inför en utvidgning av EU positiv till en begränsning av antalet parlamentsledamöter till 700.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 113 f. och 1996/97:UU13 s. 63.

Regeringskonferensen: Europaparlamentet har i dag 626 ledamöter. Antalet ledamöter har ökat i takt med att gemenskapen har 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 (artikel 2.37 i Amsterdamfördraget).

I enlighet med den uppfattning som bl.a. Sverige företrädde får denna regel dock inte tillämpas så att medlemsstater med liten folkmängd inte får en adekvat representation. När fördelningen av platserna skall ändras efter nya utvidgningar skall därför genom en ändring av artikel 138 i EG-fördraget, antalet ledamöter från varje land garantera lämplig representation av folken i de stater som har slutit sig samman i gemenskapen (se artikel 6.I.65 i Amsterdamfördraget). Hur detta skall ske får avgöras genom en senare fördragsändring.

Enligt artikel 138.3 i EG-fördraget i dess nuvarande lydelse skall Europaparlamentet lägga fram förslag till en för alla medlemsstater enhetlig ordning för direkta allmänna val till Europaparlamentet. Något sådant förslag har aldrig lagts fram av parlamentet. I syfte att möjliggöra att ett förslag kan tas fram, som har förutsättningar att vinna medlemsstaternas gillande, har i artikeln nu lagts till att förslaget alternativt kan bygga på *principer som är gemensamma för alla medlemsstater* (artikel 2.38 i Amsterdamfördraget). Detta gäller alltså hur Europaparlamentet kommer att väljas. Valen till de nationella parlamenten påverkas givetvis inte.

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.

14.6 De nationella parlamentens roll

Sammanfattning: En minsta tid om sex veckor skall förflyta från det att ett förslag görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken till dess att förslaget förs upp på rådets dagordning för beslut.

De nationella parlamenten får en kollektiv rådgivande roll genom samarbetsorganet COSAC.

Remissinstanserna: *Landstingsförbundet* välkomnar de nationella parlamentens ökade möjligheter att följa och påverka beslutsprocessen inom EU. *Svenska Kommunförbundet* fäster stor vikt vid att de nationella parlamenten ges en tydligare roll i beredningsprocessen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13 s. 34.

Regeringskonferensen: I regeringskonferensen diskuterades dels de nationella parlamentens möjligheter att få tillgång till information i tid för att kunna påverka beslutsprocessen i rådet via den egna regeringen, dels de nationella parlamentens kollektiva roll i beslutsprocessen.

Diskussionerna under regeringskonferensen avspeglade den splittrade bild som finns i unionen när det gäller de nationella parlamentens roll inför beslut inom EU. Vissa medlemsstater, där de nationella parlamenten har en mindre framträdande roll inför beslut inom EU, pläderade för någon form av kollektiv roll för de nationella parlamenten i beslutsprocessen inom EU.

Den svenska utgångspunkten var att det i princip är genom sina regeringar som de nationella parlamenten skall utöva inflytande inom EU. Reglerna för rådets beslutsfattande måste därför säkerställa att det finns tillräcklig tid för erforderlig behandling i de nationella parlamenten. Regeringskonferensen enades om ett *protokoll om de nationella parlamentens roll i EU* (D.13).

Den första delen av protokollet rör information. Kommissionens samrådsdokument skall skyndsamt göras tillgängliga för de nationella parlamenten. Lagstiftningsförslag skall göras tillgängliga för de nationella regeringarna i så god tid att dessa skall kunna se till att de nationella parlamenten får del av förslagen på ett lämpligt sätt.

Den viktigaste bestämmelsen gäller en tidsfrist om sex veckor, som skall föreligga från den dag då ett lagstiftningsförslag eller ett förslag inom ramen för den tredje pelaren av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla de officiella språken, till den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut. Härigenom underlättas i enlighet med den svenska ståndpunkten de nationella parlamentens deltagande i beslutsprocessen.

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 under 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 (se avsnitt 10.1.1). 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. Sverige och flera andra medlemsstater hade principiella invändningar mot en sådan ordning mot bakgrund av att de nationella parlamenten inte kan låta sig representeras av COSAC. Protokollet kunde dock accepteras sedan en uttrycklig bestämmelse införts om att COSAC:s bidrag inte på något sätt är bindande för de nationella parlamenten eller föregriper deras ståndpunkt.

14.7 EG-domstolen

Sammanfattning: De grundläggande bestämmelserna om EG-domstolen ändras inte. Domstolen behåller sin starka ställning och får en utökad behörighet genom att samarbetsområden förs över från tredje till första pelaren och genom de nya bestämmelserna om tredje pelaren.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt i denna del. Se emellertid avsnitten 7, 9.2.2, 10.1.6 och 14.8.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 115 f. samt 1996/97:UU13 s. 66.

Bakgrund: 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 uttalar sig om tolkningen av EG-rätten i ett visst fall. EG-domstolens förhandsavgörande är sedan bindande för den nationella domstolen.

EG-domstolen har inte någon allmän behörighet inom de andra och tredje pelarna. Enligt nuvarande nuvarande artikel K 3.2 sista stycket i Unionsfördraget kan dock medlemsstaterna i konventioner som antas inom ramen för den tredje pelaren föreskriva att domstolen skall vara behörig att tolka konventionsbestämmelserna och avgöra alla tvister om deras tillämpning.

Regeringskonferensen: På motsvarande sätt som beträffande övriga institutioner diskuterades också EG-domstolen ur ett utvidningsperspektiv under regeringskonferensen. En fråga som särskilt diskuterades var att avskaffa den nuvarande principen att EG-domstolen skall bestå av lika många domare som det finns medlemsstater och att

varje medlemsstat har rätt att nominera en kandidat. Flera länder, däribland Sverige, 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.m.) fick tillräckligt stöd. Amsterdamfördraget innehåller därför inte heller några förändringar i dessa delar.

EG-domstolens ställning inom EU kommer även i fortsättningen 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 artikeln 73p och den ändrade artikeln 173 i EG-fördraget (artikel 2.15 respektive 2.42 i Amsterdamfördraget), dels den nya artikeln K 7 och den ändrade artikeln L i Unionsfördraget (artikel 1.11 respektive 1.13 i Amsterdamfördraget).

14.8 Revisionsrätten

Sammanfattning: Revisionsrättens ställning stärks. De viktigaste reformerna innebär att det görs klart att Revisionsrätten har rätt att utföra granskning av alla gemenskapsmedel oavsett vem som förvaltar medlen.

Revisionsrätten ges också befogenhet att väcka talan i EG-domstolen för att ta tillvara sina rättigheter.

Remissinstanserna: *Riksrevisionsverket* ser det som positivt att Revisionsrättens roll har stärkts genom utökade befogenheter och att detta markerar vikten av en oberoende revision inom hela gemenskapen. *Rikspolisstyrelsen* framhåller det positiva i att revisionsrättens roll förstärks i bedrägeribekämpningen.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1996/97:UU13 s. 116 f.

Regeringskonferensen: Revisionsrätten är EU:s externa revisionsmyndighet. Rättens befogenheter regleras i artikel 188a–c i EG-fördraget.

Amsterdamfördraget innebär att Revisionsrätten får utökade befogenheter, något som var ett starkt svenskt intresse.

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 krävs i dag ett 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 i EG-fördraget, jfr artikel 2.43 c i Amsterdamfördraget).

En annan mycket viktig förstärkning är att Revisionsrätten genom artikel 173 tredje stycket (artikel 2.42 i Amsterdamfördraget) skall kunna väcka talan i EG-domstolen för att ta tillvara sina rättigheter. I praktiken innebär detta att Revisionsrätten kan väcka talan om att få 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.

Amsterdamfördraget innebär vidare

- att Revisionsrätten, som logisk följd av att den ingår i kretsen av EG-institutioner, inkluderas i uppräknningen av institutionerna i artikel E i Unionsfördraget,
- ett klarläggande om Revisionsrättens granskning av Europeiska investeringsbanken – EIB (artikel 188c.3 tredje stycket),
- en skyldighet för Revisionsrätten att publicera den s.k. revisionsförklaringen i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (artikel 188c.1 andra stycket), samt
- att revisionsförklaringen alltid skall beaktas i rådets och Europaparlamentets prövning av ansvarsfrihet för kommissionen (artikel 206.1).

Slutligen anges genom en ändring i artikel 188c.2 första stycket att Revisionsrätten särskilt skall rapportera om alla fall av oegentligheter. Denna ändring görs genom artikel 2.43 b i Amsterdamfördraget. Förstärkningen av Revisionsrättens ställning utgör ett viktigt led i kampen mot bedrägerier som riktar sig mot EG:s budget.

14.9 Budget och bedrägeribekämpning

Sammanfattning: Medlemsstaterna skall samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagen ur EU-budgeten används i enlighet med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

Reglerna som syftar till bedrägeribekämpning förstärks.

Rådets befogenhet att inhämta statistik som behövs för gemenskapens verksamhet regleras i fördraget.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* välkomnar de nya reglerna om bedrägeribekämpning och framhåller därvid särskilt att dessa innebär att åtgärder kan beslutas med kvalificerad majoritet.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13 s. 119 f .

Regeringskonferensen

Budgeten

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, i praktiken ca 80 procent, administreras av medlemsstaterna. Det har därför uppstått ett

behov av att klarlägga medlemsstaternas roll i genomförandet, utan att kommissionens övergripande ansvar sätts i fråga.

Den lösning som man kom överens om i regeringskonferensen innebär ett tillägg till artikel 205 första stycket i EG-fördraget (artikel 2.50 i Amsterdamfördraget). Enligt detta klarläggs medlemsstaternas skyldighet att samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagsmedlen används i enlighet med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

Bedrägeribekämpning

Vid den senaste fördragsöversynen som mynnade ut i Unionsfördraget 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. Gemenskapsåtgärder inom detta område har därför beslutats med tillämpning av artikel 235 i EG-fördraget, 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. Åtgärderna skall beslutas enligt medbeslutandeproceduren enligt artikel 189b i EG-fördraget. De åtgärder som beslutas får dock inte gälla tillämpning av nationell straffrätt eller den nationella rättskipningen. Sådana åtgärder skall beslutas inom ramen för det polis- och straffrättsliga samarbetet enligt avdelning VI i Unionsfördraget.

14.10 Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén

Sammanfattning: Ekonomiska och sociala kommitténs och Regionkommitténs grundläggande roller förändras inte. De viktigaste reformerna när det gäller kommittéerna innebär att den administrativa samordningen av dem upphör, att skyldigheten att höra kommittéerna utökas samt att Europaparlamentet ges möjlighet att höra dem.

Remissinstanserna: *Landstingsförbundet* beklagar att få av de krav som Regionkommittén har framfört i anslutning till förhandlingarna har

hörsammats. Man anser det dock bra att kommittén får en egen administration och tillåts besluta om sin egen arbetsordning. *Svenska Kommunförbundet* konstaterar att Regionkommitténs ställning stärkts genom det nya fördraget.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkanden 1995/96:UU13 s. 117 och 1996/97:UU13 s. 66.

Regeringskonferensen: Ekonomiska och sociala kommittén (ESK) och Regionkommittén har enligt artikel 4.2 i EG-fördraget rådgivande uppgifter. De närmare bestämmelserna om kommittéerna finns i artiklarna 193–198 respektive 198a–198c i EG-fördraget. Under regeringskonferensen diskuterades främst Regionkommittén. Vissa medlemsstater med federalt statsskick ville på olika sätt förstärka kommitténs ställning. Mot bakgrund av den grundläggande svenska inställningen att frågor om regionernas ställning i första hand skall lösas nationellt var en förstärkning av Regionkommitténs ställning inte ett svenskt förhandlingsintresse.

ESK och Regionkommittén är administrativt samordnade under ESK genom bestämmelser som finns i ett protokoll (16) som beslutades i samband med Unionsfördraget. Genom Amsterdamfördraget upphävs protokollet. Regionkommittén blir därmed administrativt självständig. Mot bakgrund av den risk för ökade kostnader som denna reform medför (se bet. 1996/97:UU13 s. 66) argumenterade Sverige mot reformen i regeringskonferensen. Den fick emellertid accepteras inom ramen för den slutliga förhandlingsuppgörelsen.

Genom en ändring av artikel 198b andra stycket likställs Regionkommittén med ESK också på så sätt att kommittén får rätt att fastställa sin egen arbetsordning.

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 8 (ESK) och bilaga 9 (Regionkommittén) till denna proposition.

Beträffande Regionkommittén enades medlemsstaterna i regeringskonferensen om ytterligare förändringar.

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

Enligt artikel 198c första stycket kan rådet och kommissionen 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.

14.11 Institutionernas säte

Sammanfattning: Sätet för gemenskapens institutioner samt vissa andra organ och avdelningar fördragsfästs.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13 s. 113 f.

Regeringskonferensen: Var gemenskapens institutioner skall ha sitt säte beslutas av medlemsstaternas regeringar i samförstånd enligt artikel 216 i EG-fördraget.

Regeringskonferensen enades om ett *protokoll* (D.12) till EG-fördraget som reglerar sätet för EU:s institutioner samt vissa andra organ och avdelningar. Protokollet innebär inte några nyheter i sak i förhållande till vad som medlemsstaterna tidigare har kommit överens om.

Såvitt gäller Europaparlamentet innebär protokollet därmed ett fördragsfästande av den nuvarande ordningen. Regeringen motsatte sig detta i regeringskonferensen eftersom splittringen av Europaparlamentets verksamhet på tre orter är olycklig såväl av skäl som rör effektiviteten i parlamentets arbete som av kostnadsskäl. Det nya protokollet var emellertid en mycket stark förhandlingsprioritering för en medlemsstat. Det fick därför accepteras inom ramen för den slutliga förhandlingsuppgörelsen.

14.12 Statistik

Sammanfattning: Rådets befogenhet att inhämta den statistik som behövs för gemenskapens verksamhet regleras i fördraget.

Remissinstanserna: *Statistiska centralbyrån* anser att det är värdefullt att det tillskapas en fördragsenlig grund för framställningen av statistik.

Riksdagen har inte behandlat frågan.

Regeringskonferensen: Till skillnad från vad som gäller för den statistik som insamlas för Europeiska centralbankssystemet finns det 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 i EG-fördraget (bl.a. kommissionens rätt att inhämta information för att fullgöra sina uppgifter). För att undanröja problem som har 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 2.53 i Amsterdamfördraget).

Artikeln 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.

Förutom de generella kraven på opartiskhet, tillförlitlighet, objektivitet, vetenskapligt oberoende och insynsskydd för statistiska uppgifter ställs även krav på kostnadseffektivitet och hänsyn till bördan för uppgiftslämnare och statistikproducenter. Därmed ges större möjlighet för Sverige och övriga medlemsstater att anpassa statistikkraven till de ekonomiska förutsättningarna.

15 Förenkling av fördragen

Sammanfattning: Medlemsstaterna kom i regeringskonferensen överens om en relativt omfattande förenkling av fördragen. Förenklingen innebär att ett stort antal artiklar och text i flera artiklar tas bort på grund av att de inte längre är aktuella.

Under regeringskonferensen kom man också överens om en omnumrering av artiklarna i Unionsfördraget och EG-fördraget.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig har varit positiva till att en förenkling av fördragen nu påbörjas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller dock att de redaktionella ändringar som görs, och då särskilt omnumreringen, också medför svårigheter. Nästan alla grundläggande fördragsartiklar får nu nya beteckningar och det blir därigenom väsentligen svårare för rättstillämparna att tillägna sig äldre praxis och doktrin. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser inte heller att omnumreringen innebär någon förenkling. Den överskådlighet beträffande EG-fördragets regler och innehåll som har utvecklats av EG-domstolen och inom doktrinen påverkas negativt. Den nya fördragsutformningen kommer, enligt fakultetsstyrelsen, att innebära svårbemästrade problem.

Riksdagen: Se utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU13, s. 32 f.

Bakgrund: Diskussionen om en förenkling och en kodifiering, dvs. en sammanslagning, av fördragen har sin bakgrund i den kritik som har förts fram 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.

Det som i dagligt tal brukar kallas för EU:s grundlag består av ett antal internationella avtal, fördrag, varav de viktigaste är Kol- och stålfördraget, EG-fördraget, Euratomfördraget samt Unionsfördraget. Därutöver finns ytterligare ett antal fördrag som har ingåtts mellan medlemsstaterna under samarbetets gång och som tillsammans bildar det som brukar kallas för primärrätten. En uppräknning av primärrättsakterna finns i 4 § anslutningslagen (se avsnitt 8).

Tidigare regeringskonferenser har resulterat i fördrag som innehållit ändringar och tillägg i de ursprungliga gemenskapsfördragen. Någon sammanhängande text som reglerar hela samarbetet finns således inte i dag. När tillägg har gjorts till de gamla fördragen har nya artiklar fogats in i den befintliga numreringen (se t.ex. artiklarna 130a–130y). I Unionsfördraget används dessutom bokstavs-beteckningar 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 fördraget. Det handlar då särskilt om artiklar som reglerar de övergångsperioder som har förekommit under samarbetets gång. Allt detta sammantaget har bidragit till dagens komplicerade och svåröverskådliga fördrag.

Under regeringskonferensen stod det tidigt klart att frågan om en förenkling och kodifiering av fördragen utgjorde en viktig del av ambitionen att åstadkomma ett EU närmare medborgarna. De frågor som särskilt diskuterades under konferensen var dels en förenkling av fördragen, som handlade om en översyn i syfte att identifiera obsoleta artiklar, dels en kodifiering, som handlade om att i första hand slå samman de fyra huvudfördragen, Kol- och stål-, Euratom-, EG- och Unionsfördragen till ett enda fördrag. Därutöver diskuterades även en omstrukturering av fördragen som handlade om att disponera om artiklar i fördraget så att olika avsnitt placeras på ett sätt som faller sig mer naturligt än i dag.

En utgångspunkt för arbetet var att det nuvarande rättsläget inte skulle påverkas i sak. På motsvarande sätt var utgångspunkten att den nuvarande pelarstrukturen och den mellanstatliga karaktären av samarbetet i den andra och tredje pelaren inte får påverkas.

Sverige var en av de medlemsstater som tydligast stött förslagen på en mera långtgående reformering av texterna för att göra dem mer lättillgängliga.

Regeringskonferensen: Medlemsstaterna kom överens om en relativt omfattande förenkling av fördragen som innebär att 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.

Under regeringskonferensen kom man även överens om att numrera om artiklarna i både Unionsfördraget och EG-fördraget. Denna åtgärd bidrar till att göra texterna mer tillgängliga.

Medlemsstaterna lyckades däremot inte enas om en kodifiering eller sammanslagning av fördragen till ett enda fördrag. Man kunde inte heller enas om någon omstrukturering av fördragen.

En förklarande rapport över förenklingsresultatet har också färdigställts i syfte att underlätta förståelsen av de strykningar som görs i texterna. Denna text, som inte har fördragsstatus, har publicerats i C-delen av Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT nr 353, 20.11.1997 s.1).

Förenkling

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 artiklarna 6–8 i Amsterdamfördraget.

Det skall särskilt noteras att de bestämmelser som reglerar EMU i stort sett inte berörs av förenklingen trots att det även inom detta område 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 den tidpunkten har passerats. Detta motiveras av åtalets historiska och principiella betydelse.

I två fall har upphävandet av artiklar kompletterats med särskilda förklaringar. Det gäller artikel 44 i EG-fördraget (*gemensam förklaring 14*) och övergångsbestämmelserna till Kol- och stålfördraget (*gemensam förklaring 40*). Förklaringarna utgör ett ytterligare säkerställande av att det nuvarande rättsläget inte påverkas av att bestämmelserna upphävs.

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 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.

Som tidigare har framhållits är avsikten att förenklingen inte på något sätt skall föra med sig att det rättsläge som gäller i dag ändras. Detta har också varit utgångspunkten för arbetet. För att garantera och tydliggöra detta finns en särskild artikel (10) i Amsterdamfördraget som anger att den omständigheten att obsoleta artiklar i fördraget upphävs och utgår ur fördraget inte påverkar de rättsliga verkningarna av bestämmelserna i fördraget. En förklaring om artikel 10 (*gemensam förklaring 51*) förtydligar dessutom förenklingens exakta räckvidd. 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 i Amsterdamfördraget.

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.

I artikel 11 i Amsterdamfördraget klargörs även EG-domstolens behörighet såvitt avser de artiklar som reglerar förenklingsresultatet.

Omnumrering av Unions- och EG-fördragen

Amsterdamfördraget innebär också att artiklarna i såväl Unionsfördraget 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 Unionsfördraget och EG-fördraget. Bilagan utgör en integrerad del av fördraget.

Åtgärden att numrera om artiklarna 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. Som ett par remissinstanser har pekat på kan omnumreringen föra med sig vissa praktiska problem vid tillämpningen. Dessa problem är emellertid närmast av övergångskaraktär och bör utan större svårigheter kunna bemästras. Innehållet påverkas inte i något avseende. En löpande numrering, utan användning av långa bokstavsserier m.m., måste på sikt underlätta både tillämpningen och överskådligheten.

Arbetet med en konsolidering i stället för en kodifiering

Sverige var en av de medlemsstater som stödde förslagen på en mer omfattande reformering av texterna i syfte att främja tillgängligheten. Som förut har redovisats kunde dock medlemsstaterna inte enas om en kodifiering, dvs. ett rättsligt bindande beslut om en sammanslagning av fördragen till ett enda fördrag. Resultatet av regeringskonferensen när det gäller denna fråga kan därför naturligtvis uppfattas som otillfredsställande. Samtidigt finns det anledning att se positivt på det faktum att medlemsstaterna ägnade så mycket tid åt att göra en grundlig genomgång av fördragstexterna.

I stället för en kodifiering har en konsolidering av Unions- och EG-fördragen gjorts. Konsolideringen innebär att artiklarna har fogats samman till en enhet för vart och ett av fördragen där hänsyn har tagits till såväl de ändringar och tillägg till fördragen som Amsterdamfördraget innebär, som förenklingen och omnumreringen. De konsoliderade texterna har fogats till slutakten i informativt syfte. Syftet med denna åtgärd är naturligtvis att förbättra tillgängligheten av de grundläggande fördragen. Den konsoliderade versionen av Unionsfördraget har publicerats i EGT nr C 340/02, 10.11.97, s. 145. Den konsoliderade versionen av EG-fördraget har publicerats i EGT nr C 340/03, 10.11.97, s. 173. De båda versionerna finns som bilaga 10 och 11 till propositionen.

Medlemsstaternas ambition är också att fortsätta arbetet med att göra de grundläggande fördragen mera tillgängliga. I en *gemensam förklaring*

(42) förbinder sig medlemsstaterna att, med det arbete som nu har utförts som grund, fortsätta försöken att utarbeta en enhetlig text, bestående av samtliga relevanta fördrag, inklusive Unionsfördraget. Även detta har i den gemensamma förklaringen benämnts konsolidering. Slutresultatet av arbetet skall publiceras i informativt syfte under rådets generalsekreterares ansvar.
