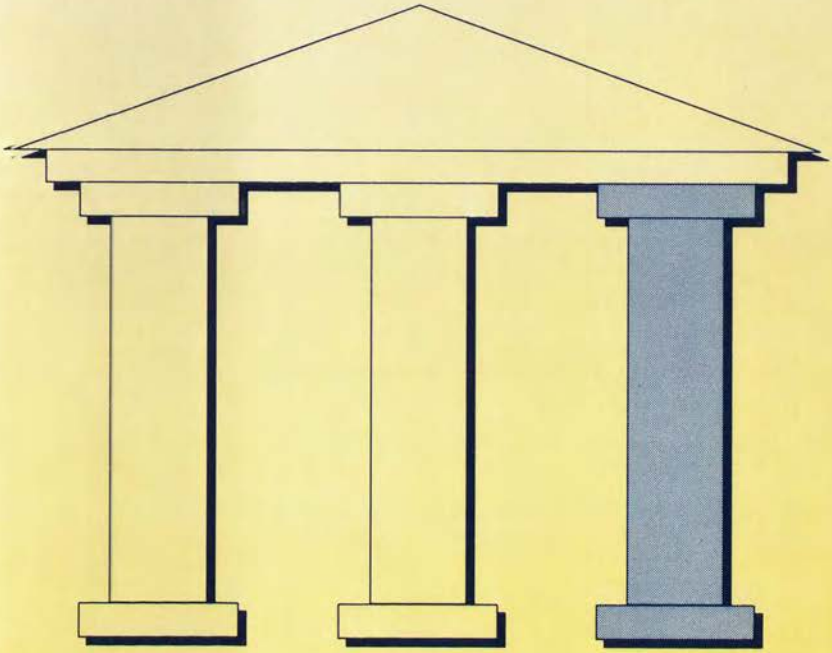
Medborgarnas EU

– frihet och säkerhet?



Frågor om unionens tredje pelare
inför regeringskonferensen 1996

SOU 1995:102

En rapport från EU 96-kommittén

A: Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1995:102
Utrikesdepartementet

Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?

Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996

En rapport från EU 96-kommittén
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Denna skrift, SOU 1995:102, är kostnadsfri. Den kan även erhållas från
Sekretariatet för Europainformation
Box 161 21, 103 23 Stockholm
tel: 08-700 14 98, 020-250 000
fax: 08-20 69 27

Det publicerade materialet får återges helt
eller delvis, gärna med uppgifter om källan.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20061-9
ISSN 0375-250X

Förord

Enligt Maastrichtfördraget ska EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen ska undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där ska kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget ska äga rum med sikte på att EU ska utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Den parlamentariska EU 96-kommittén har tillsatts av regeringen för att arbeta med två huvuduppgifter: dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring konferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsikter tillfälle att argumentera för sina uppfattningar.

Inom ramen för den senare arbetsuppgiften arrangerar kommittén seminarier och hearingar samt ger ut en skriftserie med information och bakgrundsanalyser av olika frågor inför 1996 års regeringskonferens. Följande skrifter har hittills getts ut:

- "EU:s regeringskonferens - en lägesrapport"
- "Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare" (SOU 1995:77)
- "EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter och synpunkter i övriga medlemsländer" (SOU 1995:80)
- EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar (SOU 1995:83)

Den här rapporten beskriver samarbetet inom EU:s tredje pelare, vilka problem som finns där och vilka lösningar som diskuteras inför regeringskonferensen. Skriften ges ut i samband med EU 96-kommitténs seminarium den 1 november 1995 om tredje pelaren. Texten har författats av departementsrådet Hans Frennered på Justitiedepartementet och har redigerats av kommitténs sekretariat.

Stockholm i oktober 1995

Björn von Sydow
Ordförande i EU 96-kommittén

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning 5

Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor 7
- Europeiska unionens tredje pelare

Fördragets bestämmelser 10
- Om hur samarbetet i tredje pelaren går till

Politisk vilja avgörande 13
- Om hur samarbetet har fungerat

Oklar gräns mellan pelare 17
- Om svårigheten att välja juridisk grund

Att lösa tvister 19
- Om domstolens roll
- Om parlamentets roll
- Om bristande öppenhet

Fördragsartiklar som nämns i texten:

artikel B (Maastrichtfördraget) 22

artiklarna K-K.9 (Maastrichtfördraget) 23

artikel 7a (Romfördraget) 27

artikel 100, 100a och 100c (Romfördraget) 27

artikel 155 (Romfördraget) 29

artikel 169 (Romfördraget) 29

artikel 170 (Romfördraget) 29

artikel 235 (Romfördraget) 30

artikel L (Maastrichtfördraget) 30

INLEDNING

Från första början har EG/EU haft som ett huvudmål att förverkliga en inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Denna marknad är i stort sett verklighet i dag. Men när det gäller den fria rörligheten för personer återstår en hel del problem att lösa. Skälet till att det tar längre tid just på detta område är att det rör några av de känsligaste frågorna för enskilda nationer: möjligheten att kontrollera gränserna runt landets territorium, kampen mot brott m.m.

Sedan Maastrichtfördraget trädde i kraft 1993 talar man om att EU i sin mest grundläggande struktur består av tre pelare. Det *ursprungliga samarbetet*, till stor del på det ekonomiska området, är den första pelaren (*Europeiska gemenskapen, EG*). Den *gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken* är pelare två. Den tredje pelaren, slutligen, är samarbetet i *rättsliga och inrikes frågor*. Dit hör just en stor del av frågorna om personers rörlighet över gränserna - polissamarbete, asylpolitik, invandringspolitik, rättsliga frågor o.dyl.

Överstatligt eller mellanstatligt samarbete

Den första pelaren, EG, är utan jämförelse den mest omfattande. De flesta samarbetsområden ligger här. Det är också här EU:s gemensamma organ har sitt huvudsakliga inflytande och utarbetar gemensamma regler. Samarbetet här är delvis vad man kallar *överstatligt*. Det innebär bl.a. att medlemsländena på de här områdena helt eller delvis har avstått från rätten att fatta beslut och i stället är bundna av de gemensamma besluten, som ofta fattas med majoritet (de kan träda i kraft utan att alla medlemsländer står bakom dem). Inom första pelaren har de gemensamma institutionerna kommissionen, domstolen och Europaparlamentet självständiga roller gentemot medlemsländerna.

I de två andra pelarna, däremot, är samarbetet *mellanstatligt*. Det innebär att medlemsländerna inte har avstått från egna beslutsbefogenheter, att besluten fattas enhälligt (i många fall i form av internationella avtal, s.k. konventioner), och att kommissionen, domstolen och Europaparlamentet har svagare roller.

Förändringar mellan pelarna?

Under EU:s regeringskonferens 1996 ska man diskutera huruvida samarbetet i de två mellanstatliga pelarna ska förändras. När det gäller den tredje pelaren - ämnet för denna skrift - menar många att EU:s institutioner borde få ett större inflytande och/eller att vissa frågor borde flyttas över till första pelaren.

Fördragets regler är grunden

För att förstå bakgrunden till de problem som kan uppstå inom EU måste man ofta sätta sig in i *fördraget*, d.v.s. de grundläggande reglerna. Paragraferna, eller *artiklarna*, i Romfördraget, Maastrichtfördraget och andra fördrag är de spelregler medlemsländerna enats om för sitt samarbete. I detta häfte görs en del hänvisningar till artiklar som är relevanta för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Som en hjälp till läsaren har de aktuella artiklarna samlats i slutet av häftet.

SAMARBETET I RÄTTSLIGA OCH INRIKES FRÅGOR

- Europeiska unionens tredje pelare

En av fyra "friheter" återstår

De "fyra friheterna" på EU:s inre marknad innebär fri rörlighet över gränserna för varor, personer, tjänster och kapital. I stort sett är den inre marknaden nu genomförd - utom när det gäller fri rörlighet för personer.

Samarbetet i EU:s tredje pelare har, enkelt uttryckt, kommit till för att skynda på arbetet med att fullt ut genomföra den fria rörligheten också för personer. Vad det handlar om är att få till stånd s.k. *kompensatoriska åtgärder*. Det är åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten inom unionen när det inte längre förekommer några personkontroller vid de inre gränserna (gränserna mellan EU-länderna). De flesta av dessa kompensatoriska åtgärder beslutas inom ramen för tredje pelaren.

Bakgrund

Samarbete i rättsliga former ägde rum redan innan regler om det infördes genom Mastrichtfördraget. Det skedde då formlöst i olika samarbetsorgan på skilda områden, t.ex. i frågor om polissamarbete och om invandring. Samarbetet var rent mellanstatligt och EG var över huvud taget inte inblandat annat än mycket marginellt genom att kommissionen deltog i samarbetet.

Redan innan Maastrichtfördraget blev verklighet vidtogs åtgärder inom gemenskapen för att få till stånd ett effektivare samarbete i rättsliga och inrikes frågor för att därigenom kunna skynda på införandet av den fria rörligheten för personer.

Vid Europeiska rådets möte år 1989 i Madrid godkändes det s.k. Palmadokumentet vilket innehöll nio slags åtgärder som ansågs nödvändiga för att målet om fri rörlighet för personer skulle kunna uppnås. Några av åtgärderna var sådana att de innefattades i gemenskapens kompetens medan flera andra kunde vidtas endast genom mellanstatligt samarbete. Dokumentets nio punkter var:

- åtgärder vid EG:s yttre gränser,
- åtgärder vid EG:s inre gränser och inom EG-territoriet,
- åtgärder mot droghandel,
- åtgärder mot terrorism,
- viseringspolitik,
- åtgärder vid beviljande av asyl,

- civil- och kriminalrättsligt samarbete,
- åtgärder beträffande varor som medförs av resande.

I stället för gränskontroller

Att avskaffa hindren för personers fria rörlighet innebär alltså att de inre gränskontrollerna avskaffas, vilket i sin tur aktualiserar behovet av samarbete på de områden som räknades upp i Palmadokumentet. Resultatet av samarbetet på dessa områden skall kompensera bortfallet av inre gränskontroller. Utgångspunkt för arbetet med dessa s. k. kompensatoriska åtgärder är att ett avskaffande av EU:s inre gränser inte skall föra med sig negativa effekter såsom ökad terrorism, illegal invandring, narkotikasmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet. Exempel på kompensatoriska åtgärder är att gemensamt stärka de yttre gränskontrollerna och att samarbeta om invandringsfrågor och i frågor om brottsbekämpning.

Att genomföra den fria rörligheten för personer kräver alltså en gemensam politik på vissa centrala områden. Redan innan Maastrichtfördraget trädde i kraft, och innan Sverige blev medlem i EU, hade en rad gemensamma instrument arbetats fram, men inga av dessa gemensamt föreslagna åtgärder har ännu trätt i kraft.

En s.k. konvention, ett internationellt avtal, mellan EU-länderna om att använda principen om första asylland (Dublinkonventionen) undertecknades av de dåvarande tolv medlemsstaterna men har ännu inte ratificerats av samtliga. En konvention om kontroll av den gemensamma yttre gränsen har länge varit under diskussion, liksom en konvention om ett europeiskt informationssystem, EIS. Detta arbete har fortsatt och pågår alltjämt, nu inom ramen för den tredje pelaren.

I tredje pelaren har dock på senare tid arbetet slutförts vad gäller tre viktiga konventioner, nämligen
- en konvention om polissamarbete (Europol),
- en konvention om tullsamarbete,
- en konvention om skydd av EU:s finansiella intressen.

Dessa konventioner har undertecknades av samtliga medlemsstater i juni 1995 men beräknas kunna träda i kraft först om något år.

Schengensamarbetet - några länder gick före

Vad gäller avskaffandet av inre gränskontroller inom EU bör också det så kallade Schengensamarbetet nämnas. Detta grundar sig på en överenskommelse från år 1985 mellan vissa av EU:s medlemsstater om att gradvis avskaffa kontrollerna vid de gemensamma gränserna. I Schengensamarbetet, som i praktiken började först den 1 april 1995, deltar fullt ut för närvarande endast Frankrike, Tyskland, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Spanien och Portugal.

Schengensamarbetet kan sägas vara ett försök att genomföra den fria rörligheten för personer de deltagande länderna emellan genom att helt avskaffa de inre gränserna, och de avtal som styr samarbetet innehåller bestämmelser som i stor utsträckning har varit vägledande vid utformningen av samarbetet i den tredje pelaren.

FÖRDRAGETS BESTÄMMELSER

- Om hur samarbetet i tredje pelaren går till

Artikel 7a - inre marknadens tidtabell

Enligt artikel 7a i fördraget skulle de inre gränskontrollerna för varor, personer, tjänster och kapital ha avvecklats senast den 31 december 1992. Som framgått har detta mål alltså inte fullt ut uppnåtts när det gäller kontrollen av personer.

Frågan om avvecklingen av de inre personkontrollerna har varit en stötesten i EU-arbetet. Det råder oenighet mellan medlemsländerna om bl.a. hur artikel 7a ska tolkas: vilka möjligheter har ett medlemsland att genomföra personkontroller vid de inre EU-gränserna?

Kommissionen, Europaparlamentet och majoriteten av medlemsländerna anser att ett medlemsland inte får företa kontroll av personer, oavsett medborgarskap, vid en inre gräns när den inre marknaden har trätt i kraft fullt ut. I första hand Storbritannien, men också andra, hävdar däremot att *någon* form av gränskontroll av medborgare från länder utanför EU skall få förekomma.

Så länge denna oenighet råder upprätthålls vissa personkontroller vid de inre EU-gränserna. Det är oklart om och när de helt kommer att avvecklas. (Inom Schengensamarbetet har emellertid som redan sagts dessa kontroller avskaffats.)

Artiklarna K-K.9 - unionens tredje pelare

Ett av de mål som i inledningen av Maastrichtfördraget ställs upp för unionen är att utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor (artikel B). Innebörden av detta mål preciseras avdelning VI, artiklarna K-K.9.

Dessa artiklar är dock inte så detaljerade att de närmare definierar samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Vad som anges är i stället nio områden som medlemsstaterna skall betrakta som *frågor av gemensamt intresse* (artikel K.1). Dessa områden är:

1. asylpolitiken,
2. personers överskridande av yttre gränser,
3. invandringspolitiken,
4. kampen mot narkotikamissbruk,
5. kampen mot bedrägerier i internationell skala,
6. civilrättsligt samarbete,
7. straffrättsligt samarbete,
8. tullsamarbete,
9. polissamarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

I samarbetet skall Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna beaktas liksom Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning (artikel K.2).

Medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra inom ministerrådet i syfte att samordna sitt handlande på områdena för tredje pelaren (artikel K.3). Ministerrådet har tre möjligheter att agera. Det kan

a) anta gemensamma ståndpunkter,
b) besluta om gemensamma åtgärder eller
c) utarbeta internationella avtal - konventioner - som medlemsstaterna sedan skall anta.

Det rör sig här alltså inte om direktiv, förordningar eller andra regler av den typ som ministerrådet beslutar om i första pelaren.

I frågor som faller under de sex första områdena i uppräkningen i artikel K.1 får både kommissionen och de enskilda medlemsstaterna ta initiativ till aktion i ministerrådet. På områdena 7-9, däremot, är det bara medlemsländerna som får lägga fram förslag.

I huvudsak mellanstatligt samarbete

Kommissionen har alltså genom Maastrichtfördraget getts initiativrätt på de flesta områden inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Visserligen inte ensamrätt, som inom första pelaren, men tidigare var dessa frågor angelägenheter uteslutande för de enskilda länderna. Kommissionen har också rätt att delta fullt ut i det löpande arbetet på samtliga tredjepelarområden (artikel K.4.2).

Vidare finns det möjlighet att ge domstolen vissa uppgifter enligt konventioner som upprättas inom tredje pelaren (artikel K.3), och Europaparlamentet har rätt att bli informerat och - i viss utsträckning - konsulterat (artikel K.6).

Ändå är samarbetet i rättsliga och inrikes frågor i stort sett av rent mellanstatlig karaktär, i första hand därför att i praktiken alla viktiga beslut skall vara enhälliga (artikel K.4.3). Oftast skall också de nationella parlamenten godkänna besluten.

Särskild kommitté samordnar

Samarbetet i tredje pelaren hindrar inte att vissa medlemsstater (två eller flera), om de så önskar, upprättar ett fastare samarbete endast mellan sig. Förutsättningen är dock att ett sådant samarbete inte strider mot samarbetet i tredje pelaren (artikel K.7). Det är denna bestämmelse som rättsligt sett möjliggör det tidigare nämnda Schengensamarbetet, i vilket ju inte alla utan endast vissa medlemsstater deltar.

För samordningen av arbetet i tredje pelaren svarar den s.k. K.4-kommittén, som består av högre tjänstemän från medlemsländerna. Den är uppkallad efter den

artikel i fördraget, enligt vilken den har upprättats. Under denna kommitté finns tre styrgrupper och ett tjugotal arbetsgrupper. K 4-kommittén rapporterar till ministerrådet direkt eller via Coreper (kommittén för medlemsländernas ständiga representanter i EU).

Slutligen kan nämnas att det finns en fördragsmässig möjlighet att "brygga över" områden till första pelaren för att genomföra vissa av målen inom tredje pelaren. Enligt artikel K.9 kan ministerrådet besluta att EU:s vanliga beslutsprocedurer (via artikel 100c) ska användas inom områdena under punkt 1-6 i uppräkningen i artikel K.1. För att fatta ett sådant beslut krävs enhällighet.

POLITISK VILJA AVGÖRANDE

- Om hur samarbetet har fungerat

Kort erfarenhet

Bestämmelserna i Maastrichtfördraget om samarbetet i rättsliga och inrikes frågor - tredje pelaren - innebär som sagt att det har skapats en gemensam rättslig och administrativ ram för ett samarbetsområde som tidigare i princip var helt oreglerat. Med andra ord ansåg man att ett mer strukturerat samarbete än tidigare var nödvändigt för att unionens mål om fri rörlighet för personer skulle kunna förverkligas.

Bestämmelserna har inte varit i kraft i mer än knappt två år. Därför är det ännu är för tidigt att svara bestämt på frågan om samarbetet har fungerat. Erfarenheten visar också att det på de områden det här är fråga om ofta är svårt och tidskrävande att nå resultat, eftersom *politisk vilja* är helt avgörande.

Men en hel del har ändå åstadkommits, t.ex. undertecknandet i juni i år av de tre nämnda konventionerna. Att mycket annat också har gjorts framgår av de rapporter om arbetet i den tredje pelaren som rådet och kommissionen har avgett inför regeringskonferensen.

Samtidigt står det dock klart redan nu att samarbetet inte har fungerat *helt* tillfredsställande. Vad som här brukar påtalas är framför allt att *effektiviten* i arbetet är låg men också att det finns andra brister, t.ex. beträffande den demokratiska och rättsliga kontrollen. Frågan man då till en början kan ställa sig är om dessa problem beror på att regelsystemet är ofullständigt eller på att de regler och möjligheter som finns inte utnyttjas.

Bristande effektivitet

Varför har samarbetet i tredje pelaren hittills inte varit tillfredsställande från effektivitetssynpunkt? I de diskussioner som förekommer brukar följande faktorer anges:

- att besluten kräver enhällighet,
- att det saknas tydliga mål för arbetet,
- att kommissionens roll är för begränsad,
- att beslutsprocessen är för krånglig,
- att beslutsformernas rättsliga status är oklar,
- att vissa finansieringsfrågor är oklara.

Det viktigaste skälet till att effektiviteten är låg är nog att det krävs *enhällighet* för beslut. Det gör i praktiken beslutsfattandet inom tredje pelaren helt beroende av

den politiska viljan hos de enskilda medlemsstaterna. Det är med andra ord helt enkelt svårt att komma överens på de politiskt känsliga områden det här är fråga om. Den situationen kommer dessutom att förvärras ytterligare efter en utvdgning av EU, särskilt om man också beaktar de grundläggande skillnader som då kommer att finnas i de olika medlemmarnas rättssystem.

För att införa en ordning där beslut fattas på annat sätt än genom enhällighet krävs antingen att särskilda bestämmelser om det skrivs in i avdelning VI i Maastrichtfördraget, eller att samarbetsområden flyttas över från tredje till första pelaren. Det senare kan man i sin tur göra på två sätt: antingen ändrar man i fördraget, eller beslutar ministerrådet om en "överbryggning" med stöd av artikel K.9 (se ovan). För båda dessa alternativ krävs godkännande av samtliga medlemsländer.

Vida ramar

Maastrichtfördraget *saknar tydliga mål för samarbet* i tredje pelaren. Vad som anges är det allmänt hållna målet att åstadkomma fri rörlighet för personer. Frågan om vad som närmare bestämt skall uppnås, på vilket sätt och med vilken typ av beslut lämnas däremot obesvarad.

Inte heller innehåller fördraget några tidsramar för arbetet. Många anser att detta innebär att det saknas en egentlig färdriktning, och att arbetet i för hög grad blir beroende av vilka prioriteringar EU:s olika ordförandeländer gör. Det finns alltså inga långsiktiga arbetsprogram eller fastlagda tidtabeller för arbetet - något som var fallet med de gemensamma åtgärer som syftade till att upprätta den inre marnaden, och som allmänt anses ha varit fördelaktiga.

Begränsad roll för kommissionen

Många anser vidare att den omständigheten att *kommissionens roll är för begränsad* i tredje pelaren påverkar effektiviteten negativt. Maastrichtfördraget innebär visserligen, som nämnts, en formell bekräftelse på att kommissionen ska delta i samarbetet i rättsliga och inrikes frågor och har också betydligt förstärkt institutionens ställning: rätt att fullt ut delta i arbetet på samtliga områden (artikel K.4.2) och initiativrätt på de flesta - men inte på alla (artikel K.3.2). Men jämfört med den betydande roll kommissionen har inom den första pelaren (t.ex. enligt artikel 155) får nog dess befogenheter inom den tredje pelaren ändå anses som relativt begränsade.

Det finns de som menar att en ökad effektivitet skulle kunna uppnås om kommissionen gavs initiativrätt också på de områden där i dag bara medlemsländerna får lägga fram förslag - straffrättsligt samarbete, tull- och polissamarbete. I ett avseende ligger det nog en del i det antagandet: som det nu är kan inte kommissionens viktiga roll som medlare mellan medlemsstaterna utnyttjas fullt ut på dessa områden.

Det kan noteras att kommissionen på de områden där den i dag *har* förslagsrätt hittills har utnyttjat denna rätt ganska återhållsamt. Det beror nog främst på att områdena är politiskt känsliga och att kommissionen inte vill riskera att redan från början komma i direkt motsatsställning till en eller flera medlemsstater.

Ett annat sätt att stärka kommissionens roll som framförts är att - som i första pelaren - ge den uppgiften att *övervaka* att de överenskommelser som träffas inom ramen för tredje pelaren följs. En sådan kompetens för kommissionen (motsvarande den enligt artikel 155) skulle kunna bidra till en ökad effektivitet och till att de olika medlemsländerna genomför konventioner och andra överenskommelser på ett likformigt sätt. Det skulle också ge fördelar vad gäller konventioner där EG-domstolen fungerar som tvistlösare (jfr artiklarna 169 och 170).

Svårt nå fram till beslut

Ytterligare ett skäl till att samarbetet i tredje pelaren fungerar mindre väl anses vara att *beslutsprocessen är för krånglig*. Vad som allmänt avses är att för många nivåer är inblandade. I processen deltar nämligen organ på fem olika nivåer: ministerrådet, Coreper, K.4-kommittén, styrgrupperna och arbetsgrupperna. Mötestätheten för dessa organ är inte samordnad, något som också bidrar till att onödigtvis förlänga processen.

De förslag som framförts om att minska antalet nivåer handlar i första hand om att utmönstra antingen K.4-kommittén eller styrgrupperna ur systemet. I det förstnämnda fallet krävs ändringar i fördraget, medan rollerna för styrgrupper och arbetsgrupper kan ändras genom ett vanligt beslut av ministerrådet.

Hur bindande är besluten?

Som nämnts tidigare kan beslut inom ramen för tredje pelaren fattas huvudsakligen på tre sätt: gemensamma ståndpunkter, gemensamma åtgärder och konventioner. Emellertid är det oklart i vilken utsträckning de två förstnämnda instrumenten - gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder - är *politiskt och/eller rättsligt bindande*.

Denna oklarhet har bidragit dels till att samarbetet på vissa områden har försenats, dels till att andra - klart oförbindande - beslutsformer har använts, i första hand resolutioner och rekommendationer, vilka definitionsmässigt är mindre effektiva.

Oklart var pengarna tas

En annan omständighet, slutligen, som anses påverka effektiviteten i negativ riktning är att det råder oklarhet om hur vissa åtgärder inom tredje pelaren skall *finansieras*. Enligt fördraget (artikel K.8) kan rådet välja mellan att låta finansieringen ske antingen av medlemsstaterna eller av gemenskapen som sådan via dess budget. I praktiken har denna valfrihet i flera fall kommit att leda till

långdragna diskussioner om vilken metod som skall väljas, eftersom det i fördraget inte ges någon vägledning om när den ena eller den andra metoden skall väljas. Detta har lett till att rådet hittills inte har fattat beslut om gemenskapsfinansiering i något enda fall och att de medel som avsatts i gemskapens budget alltjämt är outnyttjade.

Många av de nackdelar som nu har nämnts skulle kunna åtgärdas om *samarbetsområden fördes över från tredje till första pelaren.* Att enligt artikel K.9 - eller genom en fördragsändring - föra över ett eller flera områden från tredje till första pelaren innebär ju inte bara att beslutsmekanismerna i den pelaren blir tillämpliga på området i fråga - t.ex. artikel 100a - utan att hela gemenskapssystemet inom första pelaren tas över, inklusive vad som föreskrivs om uppgifter för domstolen, kommissionen och de övriga institutionerna.

Möjligheten att med stöd av artikel K.9 föra över områden till första pelaren har hittills inte utnyttjats (ett kommissionsinitiativ i den riktningen, som gällde överförande av vissa asylfrågor, avvisades av rådet i december 1993) och det kan noteras att inte bara medlemsstaterna utan också kommissionen har intagit en allmänt avvaktande hållning i denna fråga.

Mot den bakgrunden förefaller det inte heller sannolikt att någon överföring av områden till första pelaren skulle kunna åstadkommas genom överenskommelse om fördragsändringar i samband med regeringskonferensen 1996.

OKLAR GRÄNS MELLAN PELARE

- Om svårigheten att välja juridisk grund

Budgetfinansiering och domstolsroll

En fråga som har ställts är om *gränsdragningen mellan första och andra pelaren är* så oklar att arbetet försvåras. En faktor som på det sättet är ägnad att göra åtskillnaden mellan de båda pelarna mindre klar har redan berörts, nämligen att finansieringen i tredje pelaren kan ske via gemenskapens budget. Detta innebär nämligen att institutionerna i budgetprocessen blir inblandade på samma sätt som i första pelaren.

En annan faktor som gör skillnaden mellan pelarna mindre påtaglig är möjligheten att inom ramen för konventioner ge domstolen uppgifter i tredje pelaren som motsvarar dem som den har i första pelaren.

Visum: pelare ett eller tre?

Mest oklarhet skapar nog ändå det förhållandet att vissa frågor rent faktiskt behandlas i bägge eller t.o.m. i alla tre pelarna. Sålunda gäller att vissa frågor om visumpolitiken skall behandlas i första pelaren (artikel 100c) och andra i tredje pelaren (artikel K.1).

Över huvud taget kan det sägas råda en viss oklarhet när det gäller i vilken pelare frågor som rör medborgare i länder utanför EU skall behandlas. Kommissionen har nyligen lagt ett förslag på detta område och därvid åberopat artikel 100, d.v.s. en bestämmelse i första pelaren. Denna rättsliga grund har ifrågasattas från andra håll, där man menar att det i stället är artiklel K.1 i tredje pelaren som bör åberopas.

Narkotika: alla pelare inblandade

När det gäller narkotikafrågor är samtliga pelare inblandade, men särskilt den första (hälsoskyddsaspekten) och den tredje (kampen mot narkotikabrott). På samma sätt förhåller det sig med terrorism. Fågor om tullsamarbete är traditionellt en betydelsefull fråga för första pelaren (tullunionen), men viktiga aspekter på detta samarbete behandlas också inom ramen för tredje pelaren.

Val av pelare kan kritiseras av domstolen

Vidare finns det de som hävdar att beslut av ministerrådet på området för tredje pelaren skulle kunna angripas av domstolen på den grunden att beslutet rätteligen borde ha fattats inom ramen för den *första* pelaren (förutsatt, förstås, att ett sådant ärende dras inför domstolen). Det är osäkert om domstolen är beredd att ge sig in på detta känsliga område, men man kan inte bortse från det faktum att det är

domstolens uppgift att tolka och upprätthålla gemenskapens rättsliga system.

Domstolen kan naturligtvis i stället välja att lägga avgörande vikt artikel L i Maastrichtfördraget, som säger att den inte har några sådana uppgifter inom tredje pelaren. Dock: man kan i vart fall konstatera att det förhållandet att rent mellanstatliga samarbetsformer har valts för tredje pelaren *inte* inskränker domstolens ensamrätt att avgöra vad som faller och inte faller inom ramen för EU:s arbete i första pelaren.

Artiklar om kompetensutvidgning

Slutligen skall här anmärkas att artiklarna 100, 100a och 235, som medger ett visst spelrum när det gäller att utvidga EU:s kompetens inom första pelaren, inte har påverkats genom fördragets indelning i tre pelare. Inte heller kan det uteslutas att en åtgärd som har beslutats i tredje pelaren visar sig vara oförenlig med den ensamrätt att fatta beslut som EU (egentligen EG, eftersom det gäller första pelaren) i vissa fall har när det gäller relationer till länder utanför unionen.

ATT LÖSA TVISTER

- Om domstolens roll
- Om parlamentets roll
- Om bristande öppenhet

Möjlighet tolka konventioner

När det gäller institutionernas roll har kommissionen redan berörts, liksom i viss mån också domstolen. Den senare institutionen ska dock behandlas ytterligare något här: det handlar om domstolens roll som rättsligt kontrollorgan. Därefter ska också något sägas om Europarlamentet.

Domstolen har som sagt i princip ingen kompetens på området för tredje pelaren. Det undantag som finns gäller möjligheten att i konventioner ge domstolen rätt att a) tolka konventionerna och b) avgöra alla tvister om deras tillämpning (artikel K.3.2c). Att tolka konventionsbestämmelserna innebär att EG-domstolen på begäran av nationella domstolar lämnar s.k. *förhandsbesked*, d.v.s. bindande besked om hur bestämmelserna ska tolkas. Att avgöra tvister om hur konventionerna ska tillämpas innebär att domstolen är *tvistlösningsorgan* när medlemsländer är oeniga om hur konventionerna ska tolkas och tillämpas.

Domstolskontroll inte självklar

Utan tvekan innebär möjligheten för domstolen att tolka konventioner att den kan fylla viktiga funktioner också på tredjepelarområdet. I avgöranden om tolkning och tillämpning skulle den således kunna upprätthålla allmänna rättsliga principer och respekten för mänskliga rättigheter, på samma sätt som den genom åren har gjort i sin verksamhet under första pelaren.

I vilken grad bör då denna möjlighet till domstolskontroll användas? Bör den alls användas? Olika hänsyn gör sig här gällande. Klart är att en sådan kontroll kan vara fördelaktig för att skydda vitala rättssäkerhetsintressen, både för stater och för enskilda. Vissa menar emellertid att bedömningen rimligen måste göras från fall till fall. I vissa konventioner kan eller bör man - beroende på innehållet - avstå från domstolskontroll, i andra inte. Det kan också vara så att domstolen i vissa konventioner bör få till uppgift att slita tvister men däremot inte ges rätt att ge förhandsbesked om tolkningen.

I de fall domstolen inte ges rätt att lösa tvister görs detta i stället i ministerrådet. Om man löser tvister *bara* i ministerrådet finns risken att en tvistefråga förblir olöst därför att enighet inte kan uppnås. Redan blotta vetskapen om att det finns ett formaliserat tvistlösningsförfarande - med domstolen som sista instans - borde utgöra en sporre för de tvistande parterna att på egen hand komma överens i

ministerrådet. Detta talar *för* att en tvistlösningsmekanism införs i tredje pelarens konventioner.

I och för sig kan man tänka sig att den slutliga tvistlösningen i en sådan mekanism äger rum exempelvis genom ett skiljeförfarande i traditionell folkrättslig mening. Men det framstår som mera naturligt att i så fall anförtro EG-domstolen dessa uppgifter. Den finns ju redan, och den har sedan länge hand om all tvistlösning under första pelaren.

Hittills har olika lösningar valts

I de konventioner som hittills har ingåtts inom ramen för tredje pelaren har olika lösningar valts. I *Europolkonventionen* ankommer det på de tvistande parterna att välja tvistlösningsorgan, medan tvister enligt *tullsamarbetskonventionen* och *bedrägerikonventionen* skall lösas av EG-domstolen.

Beträffande Europolkonventionen skall tilläggas att samtliga medlemsstater *utom Storbritannien* har uttalat att de tänker föra eventuellt uppkomna tvister till EG-domstolen.

Proceduren med förhandsbesked diskuteras

Bör då domstolen ges rätt att avge *förhandsbesked* inom ramen för konventionerna i tredje pelaren? Å ena sidan har domstolen inte i någon av de tre konventioner inom tredje pelaren som hittills undertecknats fått denna rätt. Å andra sidan kan konstateras att domstolen *har* denna rätt enligt några redan befintliga konventioner på det rättsliga området (Bryssel- respektive Romkonventionen), och att alla är överens om att så skall vara fallet också i den konvention om konkurser som är på väg att undertecknas inom kort.

Också här är det uppenbarligen så att olika bedömningar görs beroende på vilken konvention det är fråga om. Någon säker slutsats kan inte dras av hittillsvarande erfarenheter, men en omständighet som kan ha betydelse är om en konvention vänder sig till avtalsparterna (d.v.s. medlemsstaterna) eller till nationella domstolar och myndigheter. I det senare fallet torde förhandsbesked kunna ha mera fog för sig än i det första. På samma sätt kan det förhålla sig om en konvention innehåller bestämmelser som kan påverka enskildas rättsliga situation.

Parlamentets roll

Det diskuteras också vilken roll *Europaparlamentet* ska ha i tredje pelaren. Enligt Maastrichtfördraget har det, som nämnts, rätt att få information om arbetet och - i viss mån - bli rådfrågat. En gång om året skall parlamentet dessutom hålla en debatt om vilka framsteg som gjorts inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor.

Det kan sägas att ett ökat inflytande för parlamentet säkert inte skulle öka effektiviteten i arbetet. Men det utesluter inte att parlamentets roll av *andra skäl*

bör förstärkas, t.ex. för att öka öppenheten i arbetet. Att åstadkomma detta genom ändringar i fördraget som *allmänt* ökar parlamentets inflytande förefaller emellertid för närvarande uteslutet p.g.a. medlemsstaternas motstånd.

En annan möjlighet att - utan fördragsändringar - öka inflytande för parlamentet är att i ett *avtal mellan institutionerna* komma överens om det. Ett sådant förslag från parlamentet avvisades dock förra året av ministerrådet, som för övrigt inte ens var berett att förhandla om saken.

Befogad kritik mot bristande insyn

Frågan om möjligheterna till demokratisk insyn och rättslig kontroll i tredje pelaren har i första hand anknytning till de båda institutioner som behandlats ovan, Europaparlamentet och domstolen. Ska en större insyn komma till stånd är det emellertid frågan om inte en *allmänt* ökad öppenhet i unionsarbetet är nödvändig.

Det har riktats mycket kritik mot bristande insyn och öppenhet i just arbetet inom tredje pelaren. Kritiken får anses ha fog för sig. Utan tvekan skulle ett ökat inflytande för institutionerna väsentligt kunna förbättra situationen: det skulle då bli krav på publicering, parlamentsinsyn och domstolskontroll.

Man kan dock uppnå sådana förbättringar också på andra sätt. En väg - som för övrigt ligger i linje med den uppfattning Sverige har drivit ända från det att förhandlingarna om EU-medlemskap inleddes - är att verka för en allmänt ökad öppenhet i EU-arbetet. Detta kan ske genom att bestämmelser om offentlighet - och sekretess - införs i fördraget, t.ex. i ett särskilt kapitel som i princip skulle gälla på alla områden och för alla institutioner.

Artikel B

Unionen skall ha som mål att

- främja väl avvägda och varaktiga ekonomiska och sociala framsteg, särskilt genom att skapa ett område utan inre gränser, genom att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och genom att upprätta en ekonomisk och monetär union som på sikt skall omfatta en gemensam valuta i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag,
- hävda sin identitet i internationella sammanhang, särskilt genom att genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, som på sikt skall omfatta utformningen av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar,
- stärka skyddet av medlemsstaternas medborgares rättigheter och intressen genom att införa ett unionsmedborgarskap,
- utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor,
- fullt ut upprätthålla gemenskapens regelverk och bygga ut det samt att därvid, enligt förfarandet i artikel N 2, överväga i vilken utsträckning den politik och de samarbetsformer som införs genom detta fördrag kan behöva revideras för att säkerställa effektiviteten i gemenskapens mekanismer och institutioner.

Unionens mål skall uppnås i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag och i överensstämmelse med de villkor och den tidsplan som fastställs i fördraget samt med beaktande av subsidiaritetsprincipen, såsom denna definieras i artikel 3b i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

AVDELNING VI

Bestämmelser om samarbete i rättsliga och inrikes frågor

Artikel K

Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor skall regleras av följande bestämmelser.

Artikel K 1

För att förverkliga unionens mål, särskilt den fria rörligheten för personer, och utan att detta påverkar Europeiska gemenskapens befogenheter skall medlemsstaterna betrakta följande områden som frågor av gemensamt intresse:

1. Asylpolitiken.

2. Reglerna för personers överskridande av medlemsstaternas yttre gränser och för kontrollförfaranden i samband med detta.

3. Invandringspolitiken och politiken mot medborgare i tredje land när det gäller

a) villkoren för inresa till och rörlighet inom medlemsstaternas territorium för medborgare i tredje land,

b) villkoren för bosättning inom medlemsstaternas territorium för medborgare i tredje land, inklusive villkoren för familjers återförening och tillträdet till arbetsmarknaden,

c) kampen mot olaglig invandring, bosättning och arbete inom medlemsstaternas territorium när det gäller medborgare i tredje land.

4. Kampen mot narkotikamissbruk, i den mån detta område inte omfattas av 7–9.

5. Kampen mot bedrägerier i internationell skala, i den mån detta område inte omfattas av 7–9.

6. Civilrättsligt samarbete.

7. Straffrättsligt samarbete.

8. Tullsamarbete.

9. Polissamarbete – inklusive, om så behövs, visst tullsamarbete – för att hindra och bekämpa terrorism, olaglig narkotikahandel och andra grova former av internationell brottslighet, i samband med organisation av ett unionstäckande system för informationsutbyte inom en europeisk polisbyrå (Europol).

Artikel K 2

1. De frågor som avses i artikel K 1 skall behandlas med beaktande av Europarådets konvention av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och konventionen av den 28 juli 1951 om flyktingars rättsliga ställning samt med beaktande av det skydd som medlemsstaterna ger personer som förföljs av politiska skäl.

2. Denna avdelning skall inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Artikel K 3

1. På de områden som avses i artikel K 1 skall medlemsstaterna informera och samråda med varandra inom rådet i syfte att samordna sitt handlande. För detta ändamål skall de upprätta ett samarbete mellan de behöriga avdelningarna i sina förvaltningar.

2. Rådet får

- på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen när det gäller de områden som avses i artikel K 1.1–6,
- på initiativ av en medlemsstat när det gäller de områden som avses i artikel K 1.7–9

a) anta gemensamma ståndpunkter och i lämplig form och ordning främja allt samarbete som tjänar unionens mål,

b) besluta om gemensamma åtgärder i den mån unionens mål på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan förverkligas genom ett gemensamt handlande än genom att medlemsstaterna handlar var för sig; rådet kan besluta att föreskrifter om genomförandet av en gemensam åtgärd skall antas med kvalificerad majoritet,

c) utan att det påverkar tillämpningen av artikel 220 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, utarbeta konventioner som rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Om inte annat anges i sådana konventioner, skall åtgärder för att genomföra dem beslutas inom rådet med en majoritet av två tredjedelar av de höga fördragsslutande parterna.

I sådana konventioner kan föreskrivas att domstolen enligt närmare regler i konventionerna skall vara behörig att tolka konventionsbestämmelserna och avgöra alla tvister om deras tillämpning.

Artikel K 4

1. En *samordningskommitté* som består av högre tjänstemän skall upprättas. Utöver sin samordningsfunktion skall kommittén ha till uppgift att

- avge yttranden till rådet, antingen på rådets begäran eller på eget initiativ,
- utan att det påverkar tillämpningen av artikel 151 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, bidra till att förbereda rådets överläggningar inom de områden som avses i artikel K 1 och – i enlighet med de villkor som anges i artikel 100d i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen – inom de områden som avses i artikel 100c i nämnda fördrag.

2. Kommissionen skall fullt ut delta i arbetet inom de områden som avses i denna avdelning.

3. Rådet skall besluta enhälligt, utom i procedurfrågor och i de fall där andra omröstningsregler uttryckligen anges i artikel K 3.

När rådets beslut skall fattas med kvalificerad majoritet skall rösterna i rådet vägas enligt artikel 148.2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen; för ett beslut krävs det minst 62 röster från minst tio medlemmar.[2]

[2] Artikel sådan den ändrats genom artikel 15 AF.

Artikel K 5

Medlemsstaterna skall inom internationella organisationer och på internationella konferenser företräda de gemensamma ståndpunkter som har antagits enligt bestämmelserna i denna avdelning.

Artikel K 6

Presidiet och kommissionen skall regelbundet underrätta Europaparlamentet om överläggningar på de områden som omfattas av denna avdelning.

Presidiet skall höra Europaparlamentet om de viktigaste aspekterna när det gäller verksamheten inom de områden som avses i denna avdelning och se till att vederbörlig hänsyn tas till Europaparlamentets synpunkter.

Europaparlamentet får ställa frågor eller lämna rekommendationer till rådet. En gång om året skall Europaparlamentet hålla en debatt om de framsteg som har gjorts för att genomföra åtgärderna inom de områden som avses i denna avdelning.

Artikel K 7

Bestämmelserna i denna avdelning skall inte hindra att ett närmare samarbete upprättas eller utvecklas mellan två eller flera medlemsstater, såvida ett sådant samarbete inte strider mot eller stör det samarbete som föreskrivs i denna avdelning.

Artikel K 8

1. Artiklarna 137, 138, 139–142, 146, 147, 150–153, 157–163 och 217 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall tillämpas på bestämmelserna om de områden som anges i denna avdelning.

2. Institutionernas förvaltningsutgifter till följd av bestämmelserna om de områden som anges i denna avdelning skall belasta Europeiska gemenskapernas budget.

Rådet får också

- antingen enhälligt besluta att driftsutgifterna för att genomföra de nämnda bestämmelserna skall belasta Europeiska gemenskapernas budget; i så fall skall budgetförfarandet enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen tillämpas, eller
- bestämma att sådana utgifter skall belasta medlemsstaterna, i förekommande fall enligt en fördelningsnyckel som senare skall fastställas.

Artikel K 9

På initiativ av kommissionen eller en medlemsstat får rådet enhälligt besluta att tillämpa artikel 100c i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på åtgärder inom de områden som avses i artikel K 1.1–6 och samtidigt fastställa vilka omröstningsregler som skall gälla. Rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Artikel 7a

Gemenskapen skall besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden under tiden fram till och med den 31 december 1992 i enlighet med bestämmelserna i denna artikel och i artiklarna 7b, 7c, 28, 57.2, 59, 70.1, 84, 99, 100a och 100b och utan att det påverkar tillämpningen av övriga bestämmelser i detta fördrag.

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag.

Artikel 100[23]

Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion.

Artikel 100a

1. Med avvikelse från artikel 100 och om inte annat föreskrivs i detta fördrag skall följandebestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 7a. Rådet skall enligt förfarandet i artikel 189b och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.[24]

2. Punkt 1 gäller inte bestämmelser om skatter och avgifter, bestämmelser om fri rörlighet för personer eller bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.

3. Kommissionen skall i sina förslag enligt punkt 1 om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå.

4. Om en medlemsstat efter det att rådet med kvalificerad majoritet har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den anmäla dessa bestämmelser till kommissionen.

Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

[23] Artikeln sådan den ändrats genom artikel G.21 MF.
[24] Punkt 1 sådan den ändrats genom artikel G.22 MF.

Med avvikelse från det förfarande som anges i artiklarna 169 och 170 kan kommissionen eller någon av medlemsstaterna hänskjuta ärendet direkt till domstolen, om kommissionen eller medlemsstaten anser att en annan medlemsstat missbrukar befogenheterna enligt denna artikel.

5. De ovannämnda harmoniseringsåtgärderna skall vid behov omfatta en skyddsklausul som tillåter medlemsstaterna att på en eller flera av de icke-ekonomiska grunder som anges i artikel 36 vidta provisoriska åtgärder, som skall vara underkastade ett kontrollförfarande från gemenskapens sida.

Artikel 100c[25]

1. Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet fastställa de tredje länder vars medborgare måste ha visum vid passage av medlemsstaternas yttre gränser.

2. I händelse av en sådan nödsituation i ett tredje land som innebär fara för en plötslig tillströmning av medborgare från det landet till gemenskapen, kan rådet dock med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta att införa visumtvång för medborgarna från det landet under en tid av högst sex månader. Det visumtvång som införs enligt denna punkt kan förlängas enligt förfarandet i punkt 1.

3. Från och med den 1 januari 1996 skall rådet fatta de beslut som avses i punkt 1 med kvalificerad majoritet. Före den tidpunkten skall rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, besluta om åtgärder som syftar till en enhetlig utformning av visumhandlingar.

4. När det gäller de frågor som avses i denna artikel skall kommissionen pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram förslag för rådet.

5. Denna artikel skall inte påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

6. Denna artikel skall tillämpas på andra förhållanden, om beslut om detta fattas i enlighet med artikel K 9 i bestämmelserna om samarbete angående rättsliga och inrikes frågor i Fördraget om Europeiska unionen, med förbehåll för de rösträttsregler som fastställs samtidigt.

7. Bestämmelserna i gällande konventioner mellan medlemsstaterna om förhållanden som omfattas av denna artikel skall fortsätta att gälla till dess att deras innehåll har ersatts med direktiv eller åtgärder enligt denna artikel.

[25] Artikeln införd genom artikel G.23 MF.

Artikel 155

För att säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling skall kommissionen

- övervaka tillämpningen av bestämmelserna i detta fördrag och av bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av fördraget,
- lämna rekommendationer eller yttranden i ämnen som behandlas i detta fördrag, om fördraget uttryckligen anger detta eller kommissionen anser det nödvändigt,
- ha befogenhet att själv fatta beslut och medverka vid tillkomsten av rådets och Europaparlamentets rättsakter på de villkor som anges i fördraget,
- utöva de befogenheter som rådet ger kommissionen för att genomföra de regler som fastställts av rådet.

Artikel 169

Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt detta fördrag, skall kommissionen avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter.

Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till domstolen.

Artikel 170

En medlemsstat som anser att en annan medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt detta fördrag får anhängiggöra ärendet vid domstolen.

Innan en medlemsstat väcker talan mot en annan medlemsstat på grund av ett påstått åsidosättande av en skyldighet enligt detta fördrag, skall den lägga fram saken för kommissionen.

Kommissionen skall avge ett motiverat yttrande efter det att var och en av de berörda staterna beretts tillfälle att skriftligen och muntligen lägga fram sin egen sak och yttra sig över vad motparten anfört.

Om kommissionen inte yttrat sig inom tre månader efter det att saken lagts fram för den, skall detta inte hindra att ärendet anhängiggörs vid domstolen.

Artikel 235

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Artikel L

Föreskrifterna i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen och Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen om Europeiska gemenskapernas domstols kompetens och om utövandet av denna kompetens, skall endast tillämpas på följande bestämmelser i det här föredraget:

a) Bestämmelserna om ändring av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att upprätta Europeiska gemenskapen, Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen och Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.
b) Artikel K 3.2 c tredje stycket.
c) Artiklarna L–S.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU - möjligheter och problem. Sammanfattning av ett seminarium i augusti 1995. UD.
102. Medborgarnas EU - frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens – hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996
– institutionernas rapporter
– synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]
Ett utvidgat EU – möjligheter och problem. Sammanfattning av ett seminarium i augusti 1995. [101]
Medborgarnas EU – frihet och säkerhet? Frågor om unionens tredje pelare inför regeringskonferensen 1996. [102]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister – Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer – för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]

Finansdepartementet

Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad - en första utvärdering. [98]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90

ISBN 91-38-20061-9
ISSN 0375-250X