

# Tredje pelaren och EU:s regeringskonferens

Av departementsrådet HANS FRENNERED<sup>1</sup>

*I syfte att effektivisera arbetet på de områden som i dag innefattas i tredje pelaren innehåller det förslag som nu behandlas i regeringskonferensen följande huvudbeståndsdelar:*

- 1) överflyttning av vissa områden (asyl, invandring och civilprocessrätt) från tredje till första pelaren,*
- 2) mer överstatlighet i arbetet i (vad som blir kvar i) tredje pelaren, dvs. för polis- och straffrättsamarbete. Här föreslås:
  - a) bindande beslut (ev. med kvalificerad majoritet),*
  - b) mer inflytande för kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen,**
- 3) möjligheter till förstärkt samarbete genom s. k. flexibel integration,*
- 4) integrering av Schengensamarbetet i EU.*

## **Inledning**

Förhandlingarna i regeringskonferensen om ändringar i EU:s fördrag (IGC) har nu gått in i sitt slutskede. Under konferensens gång har medlemsstaternas samarbete i rättsliga och inrikes frågor i EU:s s. k. *tredje pelare* kommit att uppmärksammas allt mer, och dessa frågor utgör — efter toppmötet i Dublin i december 1996 (Dublin II) — en av huvudfrågorna i förhandlingarna.

I det följande redogörs översiktligt för det förslag till fördragsändringar som EU:s nuvarande ordförandeland (Nederländerna) har lagt fram såvitt avser tredje pelaren. Förslaget är utformat med utgångspunkt i de diskussioner som hittills har ägt rum i regeringskonferensen. Enighet om förslaget föreligger inte utan tvärtom finns det från skilda håll invändningar på flera punkter.

Avsikten här är emellertid inte att redovisa medlemsstaternas inställning till förslaget (inte heller Sveriges)<sup>2</sup> utan endast att översiktligt beskriva dess innehåll och därmed fästa uppmärksamheten på ett par frågor som kan vara av särskilt intresse från svenska

<sup>1</sup> Författaren är chef för Justitiedepartementets enhet för samordning av EU-frågor.

<sup>2</sup> För en medlemsstat är emellertid förutsättningarna för förhandlingarna speciella. I en särskild deklaration till EU-fördraget har *Danmark* gjort klart att man kan delta i samarbetet på de områden som i dag omfattas av tredje pelaren endast om detta samarbete är mellanstatligt. Därmed torde Danmark i och för sig kunna gå med på att föra över samsarbetsområden från den mellanstatliga tredje pelaren till den överstatliga första pelaren men i ett sådant fall — i avvaktan på en folkomröstning i frågan — vara tvungna att själva stå utanför förstapelarsamarbetet på dessa områden.

utgångspunkter, t. ex. hur vissa frågor på civilrättens område skall behandlas och förslag som innebär viss överstatlighet i tredje pelaren.

## Nuvarande regler och föreslagna ändringar

### *Inledning*

Av den inre marknadens s. k. fyra friheter återstår ännu för EU att fullt ut förverkliga *fri rörlighet för personer*. Syftet med samarbetet i tredje pelaren är att möjliggöra denna fria rörlighet samtidigt som medborgarnas säkerhet och trygghet kan säkerställas. Att avveckla inre gränskontroller ansågs alltså i samband med EU-fördragets tillkomst kräva ett nära samarbete medlemsstaterna emellan i fråga om åtgärder ägnade att motverka de nackdelar som avskaffade inre gränskontroller kan medföra, t. ex. om yttre gränskontroller, invandring och brottsbekämpning.

Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor är ett av unionens mål och samarbetet regleras närmare i avdelning VI i EU-fördraget (artiklarna K-K.9). Till skillnad mot det överstatliga samarbetet i första pelaren (EG) är samarbetet i tredje pelaren (liksom för övrigt också samarbetet om en gemensam säkerhets- och utrikespolitik i andra pelaren) traditionellt *mellanstatligt* till sin natur. Detta innebär att EU:s institutioner inte på detta område har samma roll som i samarbetet i EG. Och besluten utgörs av mellanstatliga överenskommelser, t. ex. konventioner, som — för att bli bindande — måste godkännas, och även genomföras, i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning. Beslut av EU:s ministerråd på området för tredje pelaren är alltså *inte* bindande för medlemsstaterna på samma sätt som beslut i den första pelaren.

Det är en bland medlemsstaterna utbredd uppfattning att samarbetet i tredje pelaren inte har fungerat tillräckligt bra. Ett vanligt skäl som därvid åberopas är att detta mellanstatliga samarbete inte är lika effektivt som det överstatliga samarbetet i första pelaren. I regeringskonferensen har därför från flera håll föreslagits att delar av samarbetet i tredje pelaren skall föras över till första pelaren och att de delar som blir kvar i tredje pelaren skall bli föremål för beslutsformer som i högre grad liknar dem som finns i första pelaren. Också andra åtgärder har föreslagits i syfte att få samarbetet i tredje pelaren att fungera mer effektivt.

Huvudbeståndsdelarna i det nederländska förslaget är:

– att flytta över ett antal samarbetsområden från tredje till första pelaren, t. ex. frågor om asyl, invandring och civilprocessrätt,

– att öka effektiviteten i vad som blir kvar av samarbetet i tredje pelaren, genom bl. a. bindande beslut och ett ökat inflytande i övrigt för EU:s institutioner.

#### *Målen för samarbetet*

Enligt artikel B i EU-fördraget har unionen som mål ”att utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor.” För detta samarbete utpekas sedan i artikel K.1 ett antal områden som skall betraktas som *frågor av gemensamt intresse*. Dessa områden är: asylpolitik, gränskontroller och andra invandringspolitiska frågor (1–3), kampen mot narkotikamissbruk och bedrägerier (4–5), civilrättsligt och straffrättsligt samarbete (6–7), tullsamarbete (8) och polis-samarbete (9).

I regeringskonferensen föreslås nu att endast straffrättsligt samarbete samt polis- och tullsamarbete skall bli kvar i tredje pelaren medan övriga samsarbetsområden skall föras över till första pelaren. Samtidigt föreslås att EU som ett övergripande mål skall ha ”att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där fri rörlighet för personer säkerställs genom erforderliga åtgärder beträffande kontroll av yttre gränser, invandring och asyl (första pelaren) samt genom förebyggande och bekämpande av brott (tredje pelaren).”

#### *Beslutsinstrumenten*

I första pelaren fattar rådet beslut — vanligen med kvalificerad majoritet — om *förordningar* och *direktiv*. Också rekommendationer och yttranden förekommer. En förordning är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ett direktiv är bindande endast såvitt avser det resultat som skall uppnås medan medlemsstaterna själva bestämmer hur genomförandet på nationell nivå skall gå till. Rekommendationer och yttranden är inte bindande.

I tredje pelaren finns enligt artikel K.3 beslutsformerna *gemensam ståndpunkt*, *gemensam åtgärd* och *konventioner*. Också rekommendationer och yttranden används. Alla beslut som rådet fattar i tredje pelaren kräver i princip enhällighet. Frågan om i vilken utsträckning gemensamma åtgärder är bindande har diskuterats fortlöpande sedan EU-fördraget trädde i kraft utan att därvid 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 medlemsstaterna har överlämnat beslutskompetens till gemenskapen som sådan. Allmänt anses dock att beslut om gemensamma åtgärder grundar åtminstone en *folkrättslig förpliktelse* för medlemsstaternas regeringar att se till att besluten genomförs och efterlevs. Konventioner som beslutas i tredje pelaren skall — innan de kan träda i kraft — på sedvanligt sätt undertecknas och

antas av medlemsstaterna, dvs. godkännas av parlamenten (ratificeras) och därefter genomförs i enlighet med medlemsstaternas resp. konstitutionella bestämmelser.

I syfte att öka effektiviteten föreslås nu att det i fördraget klart skall läggas fast att vissa beslut som rådet fattar på tredjepelarsområdet skall vara bindande för medlemsstaterna på samma sätt som direktiv, nämligen i den meningen att de skall vara bindande utan att behöva i efterhand godkännas av medlemsstaternas parlament. En skillnad i förhållande till direktiv som särskilt anges i förslaget är att bestämmelser i rambeslut inte skall kunna ha direkt effekt på det sätt som — enligt EG-domstolens praxis — bestämmelser i ett direktiv kan ha.

I förslaget lämnas öppet för möjligheten att beslut även i tredje pelaren skall kunna fattas med kvalificerad majoritet, i stället för som nu med enhällighet.

#### *Institutionerna*

I första pelaren är det *rådet* som på förslag av kommissionen fattar beslut om för medlemsstaterna gemensam, bindande lagstiftning. I tredje pelaren kan rådet — på förslag av kommissionen *eller* en medlemsstat — besluta om gemensamma ståndpunkter och gemensamma åtgärder samt upprätta konventioner. Inget av dessa beslut är bindande.

*Kommissionen* har en framträdande roll i första pelaren. En uppgift är att se till att EG-fördragets mål uppfylls. Kommissionen vakar därvid inte bara över fördragets tillämpning utan driver också utvecklingen framåt, inte minst genom att det är kommissionen som ensam lägger fram förslag till beslut. Det är vidare kommissionen som verkställer de beslut som rådet fattar och det är kommissionen som företräder gemenskapen i förhandlingar med andra länder. I tredje pelaren har kommissionen visserligen rätt att fullt ut delta i arbetet på samtliga områden (artikel K.4.2), men den saknar helt egen förslagsrätt när det gäller vissa, för det nationella självbestämmandet särskilt viktiga områden, nämligen straffrätt samt polis- och tullsamarbete (artikel K.13.2). I tredje pelaren har kommissionen inte heller till uppgift att övervaka att fattade beslut i praktiken genomförs och efterlevs av medlemsstaterna.

*Europaparlamentets* inflytande på rådets beslut i första pelaren är beroende av vilket beslutsförfarande som är tillämpligt. I vissa fall räcker det med att parlamentet rådfrågas medan det i andra krävs ett formellt samtycke av parlamentet innan rådet beslutar. I tredje pelaren är parlamentets roll däremot mycket begränsad. Enligt artikel K.6 skall ordförandeskapet (och kommissionen) regelbun-

det informera parlamentet om arbetet i tredje pelaren, och i vissa situationer skall ordförandeskapet rådfråga parlamentet. Vidare kan parlamentet ställa frågor och på eget initiativ lämna rekommendationer till rådet. Någon allmän *skyldighet* för rådet att konsultera parlamentet inför beslut i tredje pelaren finns alltså inte.

*EG-domstolen* har i första pelaren till uppgift att tolka EG-rätten och lösa tvister mellan medlemsstaterna, och dess avgöranden är i sådana frågor bindande för medlemsstaterna. I tredje pelaren däremot har EG-domstolen — med ett undantag — ingen kompetens alls. Undantaget (i artikel K.3.2 tredje stycket) innebär att det i en konvention *kan* föreskrivas att domstolen skall ha rätt att tolka konventionens bestämmelser och avgöra tvister mellan medlemsstaterna om konventionens tillämpning.

Enligt ändringsförslaget förstärks institutionernas roll i tredje pelarsamarbetet betydligt:

- kommissionen skall på samtliga områden ha en med medlemsstaterna delad förslagsrätt,
- Europaparlamentet skall rådfrågas innan rådet fattar beslut, och
- EG-domstolens befogenheter skall utvidgas, bl. a. när det gäller tolkning och tvistlösning.

## **Närmare om förslaget till ändringar**

### *Inledning*

Det nederländska förslaget är indelat i tre delar. I den första (del A) föreslås att målet för EU:s arbete förtydligas genom att det skall vara ett övergripande mål för EU att bevara och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Den andra delen (del B) innehåller bestämmelser om fri rörlighet för personer. Dessa bestämmelser, som alltså skall föras in i EG-fördraget (första pelaren), omfattar gränskontroller, asyl och invandring samt samarbete i civilprocessrättsliga frågor. Den tredje delen (del C) innehåller regler om polis- och tullsamarbete samt samarbete i straffrättsliga frågor, som alltså skall bli kvar i tredje pelaren.

Den första delen innehåller endast en ändring i den övergripande allmänna bestämmelsen om unionens mål i nuvarande artikel B i avdelning I i EU-fördraget som innebär att den fjärde strecksatsen, som kort och gott anger att unionen skall ha som mål ”att utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor” ändras till ”att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa där fri rörlighet för personer säkerställs genom erforderliga åtgärder beträffande kontroll av yttre gränser, invandring, asyl samt förebyggande och bekämpande av brott.”

Ändringsförslaget innebär inte mer än att målsättningen för unionens arbete på dessa områden görs tydligare och därmed även kan sägas komma att ligga mera i linje med vad som i praktiken har styrts detta samarbete sedan EU-fördraget trädde i kraft.

I den andra delen finns bestämmelser som reglerar de samarbetsområden som avses bli överförda från tredje till första pelaren för att förverkliga den fria rörligheten för personer. Det handlar om:

- gränskontroller och viseringsfrågor,
- asyl och invandring,
- civilprocessrättsliga frågor (*artikel F*).

Den institutionella ramen för samarbetet i den nya avdelningen om fri rörlighet för personer regleras i en särskild bestämmelse (*artikel G*).

Den tredje delen innehåller föreskrifter för de samarbetsområden som blir kvar i tredje pelaren, dvs.:

- polis- och tullsamarbete,
- samarbete på straffrättsområdet.

#### *Gränskontroller och viseringsfrågor*

I förslaget sägs att rådet inom fem år från ikraftträdandet skall anta bestämmelser som möjliggör fri rörlighet över inre gränser för alla, dvs. även för tredjelandsmedborgare. Vidare skall rådet anta regler för kontrollen av personer vid yttre gränser. Slutligen sägs att rådet skall anta bestämmelser om villkoren för tredjelandsmedborgares fria rörlighet för en tidsperiod om högst tre månader efter inresa till ett EU-land.

Förslaget i den här delen innebär bl. a. en längre gående harmonisering av viseringsreglerna än vad som för närvarande är fallet. I dag gäller att det skall råda överensstämmelse medlemsstaterna emellan om de länder för vilkas medborgare krav på visering skall gälla (negativlista) men inte om de länder vilkas medborgare skall vara fria från viseringskrav (positivlista).

#### *Asyl och invandring*

I en artikel i förslaget sägs att rådet inom fem år från ikraftträdandet skall besluta åtgärder som rör asyl, skydd för flyktingar, ansvarsfördelning, invandring, åtgärder mot olaglig invandring samt rättigheter för tredjelandsmedborgare som legalt vistas i EU. Det anges att beslutade asylregler skall vara i överensstämmelse med Genèvekonventionen och New York-protokollet. Vissa av de regler som förutses bli beslutade enligt denna artikel finns redan, dels i den konvention från år 1990 som reglerar det s. k. Schengensamarbetet, dels i Dublinkonventionen, dvs. 1990 års konvention om

den s. k. första asyllandsprincipen, som snart kommer att träda i kraft inom EU.<sup>3</sup>

Enligt en artikel skall rådet i vissa nödlägen, med plötslig stor tillströmning av tredjelandsmedborgare till en eller flera medlemsstater (som fallet var från länderna i det forna Jugoslavien), med kvalificerad majoritet kunna fatta beslut om undantagsregler som skall gälla i högst sex månader. I en särskild artikel anges att samarbete mellan medlemsstaternas förvaltningar och kommissionen skall äga rum i frågor om fri rörlighet för personer och att också i vissa fall FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) skall konsulteras.

#### *Civilprocessrättsliga frågor*

I artikel F regleras det civilprocessrättsliga samarbete<sup>4</sup> som skall föras över till första pelaren. I artikeln anges att åtgärder på detta område skall innefatta:

- att förbättra och förenkla systemet för gränsöverskridande delgivning av dokument,
- att förbättra och förenkla samarbetet i fråga om bevisupptagning,
- att förbättra och förenkla erkännande och verkställighet av domar på privaträtts område,
- att tillförsäkra överensstämmelse mellan nationella bestämmelser om lagval och domstolars behörighet,
- att eliminera hinder för lämpliga civilrättsliga procedurer, inklusive, om nödvändigt, genom förbättringar i medlemsstaternas nationella civilprocessrättsliga regler.

De frågor som avses i den första strecksatsen har — efter efter ett långt och mödosamt arbete i tredje pelaren — lett fram till en konvention som avses bli undertecknad i samband med rådsmötet för rättsliga och inrikes frågor i maj i år. Detta arbete kan sägas ha visat på vilka svårigheter att komma överens som finns när harmoniseringen gäller ett område där de nationella rättsystemen skiljer sig åt betydligt och som dessutom nära berör själva kärnområdet för den nationella processrätten.

Den andra strecksatsen tar sikte på sådana frågor som hos oss regleras bl. a. i 1946 års lagar om bevisupptagning åt och vid utländsk domstol. Tredje och fjärde strecksatsen omfattar ämnen som i dag redan är reglerade inom EU, nämligen dels i 1968 års Brysselkonvention om domstols behörighet och om erkännande

<sup>3</sup> Frågan om en svensk anslutning till Dublinkonventionen behandlas för närvarande i riksdagen (prop. 1996/97:87).

<sup>4</sup> Denna bestämmelse har ändrats sedan förslaget först presenterades. Det framgår numera klart att bestämmelsen avser endast frågor som rör civilprocessrätt samt internationell privat- och processrätt (här sammanfattningsvis kallat *civilprocessrätt*).

och verkställighet av domar på privaträttens område, dels i 1980 års Romkonvention om tillämplig lag på kontraktsrättsliga förpliktelser.

Den sista strecksatsen, som är mer allmänt hållen, är avsedd att vid behov kunna användas för att undanröja hinder som nationella processrättsliga regler på civilrättsområdet kan utgöra för ett väl fungerande område med fri rörlighet för personer.

#### *Institutionella regler för samarbetet om fri rörlighet för personer*

Den institutionella ramen för samarbetet i den nya avdelningen om fri rörlighet för personer, som alltså skall föras till första pelaren, behandlas i en särskild bestämmelse (artikel G). Under en övergångsperiod om tre år från ikraftträdandet skall rådet fatta beslut med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Förslagsrätten skall under den tiden vara delad mellan kommissionen och medlemsstaterna. Efter övergångsperioden skall rådet på förslag av kommissionen fatta beslut antingen med kvalificerad majoritet efter att ha hört Europaparlamentet eller enligt medbestämmandeförfarandet i artikel 189b. Två alternativ lämnas alltså för närvarande i förslaget när det gäller Europaparlamentets roll.

I fråga om EG-domstolens uppgifter sägs i en särskild not i förslaget att dessa får övervägas ytterligare mot bakgrund av att den situationen kan uppkomma att domstolen överhoppas med ärenden om förhandsavgöranden i asylfrågor, något som skulle kunna leda till stora balanser i EG-domstolen med fördröjningar i ärendehantering i medlemsstaterna som följd. I det här sammanhanget kommer senare i förhandlingarna att övervägas lösningar som tar sikte på att effektivisera domstolens organisation och arbetsformer, bl. a. begränsningar i rätten att begära förhandsavgöranden.

#### *Allmänt om förslagets reglering av tredje pelaren*

Den tredje delen i förslaget (del C) skall ersätta de nuvarande bestämmelserna om tredje pelaren i avdelning VI i EU-fördraget. Redan av rubriken ”Bestämmelser om polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor” framgår att tredje pelaren är avsedd att i framtiden omfatta endast polissamarbete och straffrättsligt samarbete och inte — som nu — nio olika samarbetsområden. I förslaget till ny artikel K.1 anges att målet för medlemsstaternas gemensamma agerande i tredje pelaren skall vara att åstadkomma en hög säkerhetsnivå för medborgarna i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och hur detta mål skall uppnås. I de följande tre artiklarna anges vad samarbetet på tredjepelareområdet skall omfatta när det gäller polis- och tullsamarbete (artikel K.2), straffrättsligt samarbete (artikel K.3) och myndigheters agerande på ett annat lands



territorium (artikel K.4). Artikel K.5 innehåller den nuvarande bestämmelsen i artikel K.2 med viss ändring. I artikel K.6 finns bestämmelser om beslutsfattandet och i artikel K.7 föreskrifter om EG-domstolens uppgifter. Artiklarna K.8, K.9, K.10 och K.11 motsvarar de nuvarande artiklarna K.4, K.5, K.6 och K.7. I artikel K.12 görs ändringar i vissa av de nuvarande reglerna i artikel K.8 i vad avser finansieringen av åtgärder på tredjepelareområdet. Artikel K.13 slutligen motsvarar nuvarande artikel K.9.

I nuvarande artikel K.1 anges i nio punkter vad som är att anse som frågor av gemensamt intresse och därför skall ingå i samarbetet i tredje pelaren. Enligt förslaget byts denna bestämmelse ut mot en ny artikel K.1 och tre kompletterande artiklar (K.2-4). I artikel K.1 anges att målet för medlemsstaternas gemensamma agerande i tredje pelaren skall vara att åstadkomma en hög säkerhetsnivå för medborgarna i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta skall uppnås genom:

- a) samarbete mellan polis, tull och andra myndigheter i syfte att förebygga och bekämpa särskilt terrorism, organiserad brottslighet, människohandel och brott mot barn, rasism och främlingsfientlighet, olaglig narkotikahandel, olaglig vapenhandel, korruption och bedrägerier i enlighet med artiklarna K.2 och K.4;
- b) samarbete mellan rättsväsendets myndigheter och andra berörda myndigheter i enlighet med artikel K.3 och K.4;
- c) tillnärmning, i erforderlig omfattning, av nationella straffrättsliga regler i enlighet med artikel K.3(e).

I den föreslagna nya artikeln K.1 anges alltså medlen för att uppnå målet för arbetet i tredje pelaren. De områden som räknas upp är polissamarbete, tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete. Till skillnad från vad som är fallet i dag omnämns alltså inte civilrättsligt samarbete och inte heller de övriga samarbetsområden som föreslås bli överflyttade till första pelaren enligt del B i förslaget.

I artikel K.2 beskrivs närmare vad polissamarbetet skall bestå av, bl. a. att det skall ske inom ramen för Europol. I denna bestämmelse regleras också tullens medverkan i detta samarbete. I en kommentar erinras om att bestämmelsen kan behöva revideras ytterligare i ljuset av vad som kan komma att föreslås av den vid Dublin II-mötet tillsatta s. k. högnivågruppen mot organiserad brottslighet, som nyligen har avslutat sitt arbete och vars förslag skall redovisas för Europeiska rådet vid toppmötet i juni i år.

Artikel K.3 innehåller bestämmelser om det straffrättsliga samarbetet. Därvid nämns särskilt bl. a. samarbete om utlämning för brott och åtgärder för att förebygga kompetenskonflikter när det gäller straffrättslig jurisdiktion mellan medlemsstaterna.

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

#### *Ökad överstatlighet i tredje pelaren*

I artikel K.6 sägs i första stycket att medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra. I andra stycket regleras *beslutsformerna*. Det lämnas i förslaget öppet om beslut skall fattas med kvalificerad majoritet eller med enhällighet. Förslag till beslut kan lämnas av kommissionen *eller* medlemsstaterna. Istället för de tre beslutsformer som finns i dag föreslås fyra olika typer av beslut som rådet kan anta:

- a) gemensamma ståndpunkter,
- b) rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning, som skall vara bindande för medlemsstaterna,
- c) beslut om andra åtgärder — exklusive tillnärmningsåtgärder — som behövs för att syftet med samarbetet skall uppnås, som skall vara bindande,
- d) beslut om att upprätta konventioner, som medlemsstaterna skall rekommenderas att anta (första stycket) och som skall kunna träda i kraft så snart de har antagits av minst hälften av medlemsstaterna (andra stycket); I dag måste en konvention på tredje pelarens område ha antagits (ratificerats) av samtliga för att kunna träda i kraft.

Att rambesluten enligt b) och besluten enligt c) alltså skall vara bindande är — liksom kommissionens förslagsrätt, parlamentets roll och möjligheten av ett tidigare ikraftträdande av ingångna konventioner — nyheter i förhållande till nuvarande regler, och utgör inslag i strävandena att göra arbetet i tredje pelaren mer effektivt. Vad gäller de föreslagna rambesluten är tanken att de — i likhet med vad som gäller för direktiv i första pelaren — skall vara bindande för medlemsstaterna såvitt avser målet, men att medlen för att uppnå detta bestäms på nationell nivå. Det anges uttryckligen att de inte skall kunna ha sådan direkt effekt som direktiv i första pelaren kan ha enligt EG-domstolens praxis.

Här kan noteras att förslaget beträffande rambeslut innebär att det *inte* skall vara en förutsättning för sådana besluts bindande effekt att de — som mellanstatliga konventioner — i efterhand har godkänts av de nationella parlamenten. En fråga man då hos oss kan ställa sig är hur detta förhåller sig till bestämmelsen i RF 10:2

om att regeringen får ingå vissa internationella överenskommelser endast med riksdagens godkännande. Även om tredje pelaren även fortsättningsvis skall vara av mellanstatlig natur kan förslaget alltså här sägas innebära, om än inte ett formellt överförande av beslutskompetens så åtminstone en förskjutning av kompetens från riksdagen ”i riktning mot EG”. Alltså ett ökat överstatligt inslag i tredjepelalarbetet, men kanske inte en sådan uttrycklig kompetensöverflyttning som avses i RF 10:5 första stycket.

Enligt nuvarande bestämmelser i EU-fördraget fattar rådet beslut i tredje pelaren med enhällighet efter förslag från, i vissa fall kommissionen eller en medlemsstat och i andra efter förslag från en medlemsstat. Något krav på att höra Europaparlamentet föreligger inte. I det nu föreliggande förslaget däremot har alltid *både* medlemsstaterna *och* kommissionen förslagsrätt och dessutom *skall* Europaparlamentet höras av rådet. Frågan om rådets beslut skall fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet har alltså tills vidare lämnats öppen i förslaget.

I artikel K.7 föreslås att EG-domstolen skall ha behörighet att lämna förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rambeslut och konventioner. Möjligheten att inhämta förhandsavgöranden begränsas till att avse endast nationella domstolar i sista instans, dvs. domstolar vars avgöranden inte kan överklagas. Beträffande konventioner föreslås alltså att domstolen *skall ha* — inte som nu *kan ges* — behörighet att genom förhandsavgöranden tolka bestämmelserna.

Vidare föreslås att EG-domstolen skall ha behörighet att pröva lagligheten i fattade rambeslut och ha till uppgift att slita tvister mellan medlemsstater som gäller tolkningen eller tillämpningen av beslut som rådet fattar i tredje pelaren. Också dessa uppgifter innebär att domstolens kompetens utvidgas i jämförelse med vad som nu gäller.

Europaparlamentets roll i tredjepelarsamarbetet regleras i artikel K.10. Det nuvarande andra stycket föreslås utgå, eftersom det — som har nämnts ovan — i förslaget artikel K.6 görs obligatoriskt för rådet att inhämta parlamentets yttrande före beslut. Enligt den nuvarande lydelsen finns inte någon sådan skyldighet för rådet att inhämta yttrande från parlamentet.

Artikel K.12 motsvarar delvis nuvarande artikel K.8. I K.12.1 anges vilka bestämmelser i EG-fördraget som är tillämpliga också på tredje pelaren. En ytterligare bestämmelse föreslås bli införd i denna uppräkningslista, nämligen artikel 148(3) enligt vilken rådet kan fatta beslut som kräver enhällighet även om en medlemsstat är

frånvarande vid omröstningen. Denna bestämmelse görs alltså tillämplig på rådets arbete även i tredje pelaren.

I övrigt behandlas i artikel K.12 frågor om finansieringen av arbetet i tredje pelaren. Enligt K.12.2 skall kostnader för institutionerna (dvs. *administrativa kostnader*) belasta EG:s budget. Ingen förändring föreslås här. I fråga om kostnader för det praktiska genomförandet av åtgärder på tredjepelansområdet (*operativa kostnader*) kan rådet — enligt den nuvarande lydelsen av artikel K.8 andra stycket — enhälligt besluta att dessa skall belasta EG:s budget eller att de skall betalas av medlemsstaterna. Det är alltså bara med ett enhälligt beslut som rådet enligt den nuvarande lydelsen kan besluta att operativa kostnader skall belasta gemenskapsbudgeten. I förslaget föreslås en annan, omvänd ordning. Enligt förslaget i K.12.3 skall också de operativa kostnaderna som huvudregel belasta EG:s budget om inte rådet med kvalificerad majoritet beslutar annat. I K.12.4 anges att EG:s normala budgetregler skall gälla för de fall finansiering i tredje pelaren sker över EG:s budget.

En ytterligare fråga som regleras i förslaget är den om *rättskapacitet för EU*. För närvarande har EG, men däremot inte EU, egen rättskapacitet, dvs. kompetens att ingå avtal med andra, t. ex. med tredje länder eller med andra internationella organisationer. Nu föreslås att EU skall få sådan rättskapacitet utan att därmed EU:s struktur med tre pelare förändras. Förslaget innehåller en ny artikel A i EU-fördraget, i vilken sägs att EU skall ha rättskapacitet. Denna allmänna bestämmelse skall i ett kommande förslag kompletteras med särskilda föreskrifter om rättskapacitet för var och en av de tre pelarna.

#### *Flexibel integration*

I nuvarande artikel K.7 föreskrivs att ett närmare samarbete (dvs. vid sidan om tredje pelaren) är möjligt mellan två eller flera medlemsstater under förutsättning att ett sådant samarbete inte strider mot eller stör samarbetet i tredje pelaren. Ett sådant samarbete brukar kallas för flexibel integration (variabel geometri, förstärkt samarbete). Bestämmelsen kom främst till för att i EU-fördraget göra klart att det var möjligt att fortsätta med det s. k. Schengensamarbetet, i vilket ju flertalet av EU:s medlemsstater deltar, men inte alla.

Frågan om flexibel integration i EU behandlas i ett särskilt avsnitt i förslaget, där också de närmare villkoren för flexibel integration på tredje pelarens område tas upp. Förslaget innebär att det införs en för samtliga pelare gemensam bestämmelse om under vilka allmänna förutsättningar som flexibel integration får

äga rum i EU och vilken roll EU:s institutioner skall ha i ett sådant samarbete. För var och en av de tre pelarna föreslås dessutom bestämmelser om vad som särskilt skall gälla beträffande förstärkt samarbete på respektive område.

För tredje pelaren föreslås att — som har nämnts ovan i samband med artikel K.6 — konventioner skall kunna träda i kraft redan när de har ratificerats av hälften av medlemsstaterna, och att nuvarande artikel K.7 (som enligt förslaget blir artikel K.11) får en ny lydelse. I denna anges att flexibel integration får äga rum om EG:s kompetens och målen för tredjepelarsamarbetet respekteras och om flexibel integration möjliggör för EU att snabbare utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare anges på vilket sätt flexibel integration skall komma till stånd. Här får kommissionen en viktig roll men det skall vara rådet som — med kvalificerad majoritet — fattar de avgörande besluten. De allmänna bestämmelserna om tredjepelarsamarbetet i avdelning VI i EU-fördraget skall i princip gälla också för samarbetet i en sådan mindre krets av medlemsstater som sker inom ramen för flexibel integration och EG-domstolen skall ha kompetens att pröva de beslut som rådet fattar i dessa frågor.

I regeringskonferensen diskuteras också särskilt möjligheterna att knyta *Schengensamarbetet* till EU. Eftersom inte alla medlemsstater kan acceptera att inom EU vidta de åtgärder som behövs för att fullt ut uppnå fri rörlighet för personer (dvs. Storbritanniens ovilja att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna), är det inte för närvarande möjligt att införliva Schengensamarbetet i EU. Med ett fördrag som uttryckligen tillåter flexibel integration ändras dock förutsättningarna för att inarbeta detta samarbete. Storbritannien (och Irland) kan ju välja att stå utanför eller lämnas utanför de delar av samarbetet som de inte vill eller kan delta i. Därför har det i konferensen föreslagits att Schengensamarbetets regelverk skall inordnas i EU.

Som har framgått ovan medför en integrering av Schengensamarbetet i EU att vad som nu utgör detta samarbete kommer att inordnas både i första och tredje pelaren. Detta ligger i linje med vad som redan i dag gäller, nämligen att när gemensamma regler för EU antas på ett område som omfattas av Schengensamarbetet så tar EU-reglerna, vare sig det är fråga om regler beslutade i första eller tredje pelaren, automatiskt över motsvarande bestämmelser i Schengensamarbetets regelverk. Detta har redan inträffat på flera områden, t. ex. i fråga om viseringsregler och vapen. På samma sätt kommer Dublinkonventionen, när den inom kort träder i kraft, att ersätta den reglering som Schengenkonventionen innehåller om

hanteringen av asylärenden enligt den s. k. första asyllandsprincipen.

Med en integrering av Schengensamarbetet i EU kommer detta samarbete att äga rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. i rådet med dess arbetsgrupper, kommittéer och rådssekretariat. Besluten kommer normalt att fattas av rådet, antingen i sammansättningen för inre marknadsfrågor (första pelaren) eller för rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren), varvid medlemsstater som inte deltar i samarbetet kommer att närvara i egenskap av observatörer.