

# Amsterdamfördraget – utformning, betydelse och flexibel integration

av Ulf Bernitz

De grundläggande fördrag, på vilka EU är uppbyggt, reviderades och kompletterades på viktiga punkter genom en regeringskonferens mellan EU:s medlemsstater under holländskt ordförandeskap i juni 1997 i Amsterdam. Resultatet har formellt sett blivit ett nytt EU-fördrag att lägga till de tidigare existerande – *Amsterdamfördraget*. I sak är emellertid den nya Amsterdamtexten avsedd att infogas i de redan befintliga fördragen om Europeiska unionen (EU-fördraget eller *Maastrichtfördraget*) och Europeiska gemenskapen (EG-fördraget eller *Romfördraget*).

Amsterdamfördraget blev högtidligen undertecknat efter olika formella justeringar 2 oktober 1997 och skall nu godkännas av parlamenten i samtliga medlemsländer. Det fordras att alla EU-stater ratificerar fördraget för att det skall kunna träda i kraft. Hur lång tid detta kräver är svårt att exakt säga. Erfarenheterna av ratifikationsprocessen i fråga om Maastrichtfördraget från 1992 var ju dramatiska. Den negativa utgången av den första danska folkomröstningen blev signalen till en kritisk granskning av fördraget på många håll. I Frankrike blev fördraget godtaget vid en folkomröstning med mycket knapp majoritet, i Storbritannien kunde det endast med svårighet baxas genom underhuset och i Tyskland försenades ratifikationen genom att tyska medborgare utnyttjade sin rätt till författningsbesvär till författningsdomstolen. Dess utslag utmynnade visserligen i slutsatsen att en ratifikation var förenlig med den tyska grundlagen, men författningsdomstolen ställde samtidigt upp viktiga begränsningar för möjligheterna till fortsatt överföring av kompetens från Tyskland till EU och markerade behovet av ett fullgott fri- och rättighetsskydd för medborgarna i EU. I Danmark godtogs som bekant Maastrichtfördraget i en andra folkomröstning, sedan landet uppnått vissa förtydliganden i en särskild förhandling (Edinburghöverenskommelsen).

Ratifikationen av Amsterdamfördraget kommer antagligen att gå lättare. Ett grundläggande skäl till detta borde vara att fördraget inte innehåller lika genomgripande nyheter som Maastrichtfördraget, som ju bl.a. innefattade en bindande reglering av tillkomsten av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Amsterdamfördraget har också förberetts under betydligt större öppenhet än fallet var med Maastrichtfördraget. Regeringsexperternas fördrags-

utkast offentliggjordes och i Sverige förbereddes utarbetandet av de svenska ståndpunkterna bl.a. genom det omfattande utrednings- och informationsarbete som utfördes inom ramen för EU 96-kommittén. Amsterdamfördraget kommer dock att gå till folkomröstning i vart fall i Danmark, så en viss osäkerhet föreligger om ratifikationsprocessens förlopp.

Vid regeringskonferensens slut var bedömningen i kvalificerade media av det uppnådda resultatet till stor del negativ. Statsledningarna kritiserades för att man inte hade lyckats lösa huvudproblemet att åstadkomma nödvändiga förändringar i beslutsprocessen och i balansen mellan stora och mindre EU-länder inför EU:s utvidgning mot Central- och Östeuropa. Detta är givetvis en svaghet, men det är förstaeligt att medlemsländerna inte ville binda sig på denna punkt innan man sett resultatet av utvidgningsförhandlingarna. Det var i juni 1997 oklart och är det delvis fortfarande efter vilken tidtabell dessa förhandlingar skall föras och när de första central- och östeuropeiska länderna kan komma att göra sitt inträde som medlemmar i EU. För Sveriges del innebär med största sannolikhet kommande förändringar i form av förskjutning i relativ röststyrka och ökad användning av beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet en viss försvagning av våra nuvarande positioner. Detta får dock ställas mot de fördelar östutvidgningen kan medföra för Sverige i form av ökad politisk stabilitet i Europa och öppnande av nya intressanta marknader m.m. Det är mot den bakgrunden naturligt att man från svensk sida varit återhållsam med att släppa sina positioner för tidigt. Liknande tveksamhet har funnits på andra håll.

Den förestående östutvidgningen återspeglas dock på flera punkter i Amsterdamfördraget. I huvudsak som en förberedelse inför denna innehåller den nya fördragstexten formuleringar som mer explicit än tidigare markerar de demokratiska principerna. Det slås fast tydligare än tidigare att unionen bygger på de för medlemsstaterna gemensamma principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. Ett land som ansöker om medlemskap i EU måste uppfylla dessa villkor för att kunna bli medlem.

En viktig nyhet är att ministerrådet ges möjlighet att besluta att en medlemsstat som rådet enhälligt funnit begå allvarliga och upprepade brott mot de nämnda demokrati- och rättsstatsprinciperna, tillfälligt kan få vissa av sina rättigheter upphävd, såsom att få rösträtten i rådet suspenderad. Rådet, sammansatt av stats- och regeringschefer, kan fatta ett sådant beslut med kvalificerad majoritet. Dessutom fordras Europaparlamentets samtycke. Den berörda medlemsstaten förblir trots indragningen bunden av alla sina skyldigheter som EU-medlem. Vi står här inför en kraftfull politisk påtryckningsåtgärd, som i första hand är avsedd att verka avskräckande och som förhoppningsvis aldrig skall behöva tas i bruk. EG-domstolen har inte givits befogenhet att överpröva ett beslut i rådet om indragning av en medlemsstats rättigheter.

Regeringskonferensen lät till fördraget vidare foga ett särskilt protokoll om

institutionerna med tanke på östutvidgningen. Där sägs att fr.o.m. den första utvidgningen skall kommissionen bara bestå av en person från varje medlemsstat, förutsatt att alla staterna kan enas om en ny vägning av rösterna i rådet. (I nuläget har de fem största medlemsstaterna två kommissionärer). Vidare slås fast att en ny regeringskonferens skall sammankallas innan antalet medlemmar i unionen överstiger tjugo för att grundligt se över kommissionens sammansättning och institutionernas funktion.

I fråga om Europaparlamentet kunde man dock enas om att redan nu slå fast ett fördragsfast tak för parlamentets största framtida storlek, nämligen 700 ledamöter (nuvarande antal 626 ledamöter). Detta innebär att de nuvarande medlemsstaterna, och alltså även Sverige, får räkna med en viss minskning av antalet ledamöter i Europaparlamentet varefter nya medlemsstater tillkommer.

Man ser framför sig ett scenario med "rullande" regeringskonferenser. Beslutet att sammankalla den regeringskonferens för fördragsrevision, som nu lett till Amsterdamfördraget, träffades vid tillkomsten av Maastrichtfördraget och skrevs in i detta; närmast till följd av missnöje från vissa medlemsländers sida med att man inte hade nått långt nog i Maastricht. En ny regeringskonferens kommer att få lösa de stora frågor om beslutsprocessen i institutionerna som medlemsstaternas regeringschefer inte klarade av i Amsterdam.

Ett annat skäl till den negativa bedömning av Amsterdamfördraget, som många gjort, torde vara att det till skillnad från tidigare tillkomna EU-fördrag och fördragsrevisioner inte bygger på några stora visioner, som kommer till uttryck i nya långtgående europasamarbetsprojekt med fastlagda, bindande tidtabeller. På sådana visioner byggde inte bara det ursprungliga Romfördraget 1957 utan också den europeiska enhetsakten 1986 med dess tidtabell för genomförandet av den inre marknaden till 1992 och Maastrichtfördraget 1992 med dess noga utmejslade regler och tidsangivelser för genomförandet av den ekonomiska och monetära unionen. Amsterdamfördraget hade kunnat bli en liknande milstolpe, om däri hade inkluderats principerna för östutvidgningen med därtill knutna institutionella förändringar – något som många hade hoppats på.

Sådant det föreligger karakteriseras Amsterdamfördraget av en mer pragmatisk inriktning på att tillgodose uppkomna behov av fördjupat eller förtydligt EU-samarbete på många skilda fält. Till största delen är det fråga om steg av i och för sig begränsad räckvidd på redan etablerade områden för EU-samarbete. Det är emellertid många olika sakområden som fördraget berör och därigenom blir dess samlade betydelse för EU:s vidareutveckling ganska stort.

Ett karakteristiskt drag är Amsterdamfördragets i vid mening sociala profil. Det behandlar inte alls tullunionen, den inre marknaden, rörelsefriheten för varor, tjänster och kapital eller konkurrensreglerna. Här ligger det redan etablerade regelsystemet fast. I och för sig saknas inte vissa revisionsbehov på de nu nämnda områdena, men vid regeringskonferensen var man beslutet att inte släppa fram några fördragsändringar relaterade till regelsystemet för förverkligandet av valutaunionen. Eftersom denna innebär en oerhört väsentlig föränd-

ring av grundvalarna för den gemensamma inre marknadens funktion, är det naturligt att mindre, inre marknads-relaterade frågor om fördragsrevision förts åt sidan. Däremot innehåller Amsterdamfördraget ett stort avsnitt med rubriken "Unionen och medborgaren" som behandlar socialt relaterade frågor. Hit hör samordnad EU-strategi för hög sysselsättningsnivå, socialpolitiska frågor, miljöskydd, folkhälsa och konsumentskydd samt förstärkta fördragsmässiga markeringar av förbud mot diskriminering av enskilda och av jämställdheten mellan könen.

Det samlade resultatet av dessa förändringar är att EU:s fördragsverk, sett som helhet, i fortsättningen kommer att uttrycka en större balans än tidigare mellan å ena sidan de, fortsatt grundläggande, handels- och konkurrenspolitiskt orienterade delarna som behandlar den inre marknaden i vid mening och EMU och å andra sidan ansvaret på unionsnivå för frågor som rör socialpolitik, miljöskydd, individens rättsskydd m.m. Man kan uttrycka saken så att tillkomsten av Amsterdamfördraget förstärkt det sociala draget i det ekonomiska system, grundat på marknadsekonomi, varpå EU bygger och därigenom tydligare markerar att EU utgör en social marknadsekonomi. EU utgör numera en sammanslutning som omfattar mycket mer än en gemensam marknad. Det nya regelverket på det sociala området har dock i huvudsak inte karaktären av klara, i medlemsstaterna gällande rättsregler utan är främst inriktat på att klargöra EU:s kompetensområde och ange principer för en kommande vidareutveckling.

Det är också betydelsefullt att notera vad Amsterdamfördraget *inte* innefattar. Inga medlemsstater nådde framgång med försök att begränsa EU:s kompetens i något hänseende eller försvaga EU-institutionernas ställning. Det kom t.ex. inte ut något ur de förslag som drevs av den tidigare brittiska regeringen att i olika hänseenden vingklippa EG-domstolen och ge rådet möjlighet till ett slags politisk kontroll av dess beslut. Förslagen fick ett kallsinnigt bemötande i övriga EU-länder och fränfölls av den nya labourregeringen kort före regeringskonferensen. Tvärtom har EG-domstolen gått starkt ur regeringskonferensen genom att den fått sitt jurisdiktionsområde vidgat inom den tidigare tredje pelaren.

Inför tillkomsten av Amsterdamfördraget hade man ambitionen att åstadkomma en förenkling och konsolidering av EU:s fördragstexter, som otvivelaktigt kännetecknas av en viss oöverskådlighet. En mycket kvalificerad expertgrupp lade ned stort arbete på detta, bl.a. genom förslag om utrensning av föråldrade bestämmelser. Det visade sig dock inför konferensen att vissa medlemsstater inte vågade medverka till en sådan revision. Det nya konsoliderade fördraget skulle nämligen ha behövt ratificeras i sin helhet av medlemsstaterna, även till den del det hade varit fråga om sakligt sett oförändrade bestämmelser. Detta kunde ha gjort det möjligt för politiker att agera i medlemsstaternas parlament för att söka riva upp redan beslutade och gällande fördragsbestämmelser. Samtidigt ansågs det nedlagda arbetet mycket värdefullt.

Slutresultatet har blivit att rådet offentliggjort de förenklade och konsoliderade fördragstexterna utan att dessa skall gälla formellt. I praktiken torde dock dessa nya texter bli de allmänt använda, eftersom de blir mycket överskådliga. De innefattar en närmast total omnumrering av artiklarna i både fördraget om Europeiska unionen och om Europeiska gemenskapen, framför allt för att komma ifrån ordningen med alla, över åren tillkomna artiklar med bokstavs-beteckning, typ art 100a och 130f. Nackdelen är att alla som är vana att arbeta med fördragsartiklarna nödgas lära sig en helt ny artikelnumrering. Fördelen är att det från många håll framförda önskemålet om en samlad konstitution för EU kan sägas ha förverkligats.

Här finns inte utrymme att gå in på ens huvuddelen av de nyheter som ryms i Amsterdamfördraget. Den fortsatta framställningen så disponerad att den först mera översiktligt behandlar ett urval av intressanta förändringar och därefter går närmare in på två centrala aspekter, det utvidgade utrikespolitiska samarbetet och den helt nya ram som fördraget ger för ett fördjupat, s.k. närmare samarbete mellan vissa medlemsländer, där andra medlemsstater står utanför, i vart fall tills vidare. Dessa bestämmelser om s.k. flexibel integration kan komma att få stor betydelse från svensk synpunkt och har hittills knappast givits den uppmärksamhet som de förtjänar.

## Centrala nyheter

### Fördjupning av subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är välkänd i EU-debatten och blev fördragsfäst genom Maastrichtfördraget. Den bygger på tanken att man inom EU kan urskilja olika nivåer, där besluten kan fattas, och att besluten inte skall fattas på högre nivå än nödvändigt. I huvudsak kan man urskilja tre nivåer, EU-nivån, medlemsstatsnivån och regional nivå. Den sistnämnda är mycket tydlig i EU-länder med förbundsstatskaraktär, framför allt Tyskland, men även t.ex. Spanien. I Sverige, som är en gammal centralstat, har vi inte på samma sätt fristående regionala beslutsnivåer. Subsidiaritetsprincipen kan inte tillämpas på områden där EU har exklusiv kompetens, såsom jordbrukspolitiken och där även detaljreglering sker på EU-nivå. Men på alla de områden där både EU och medlemsstaterna är behöriga att fatta beslut (s.k. delad kompetens), innebär subsidiaritetsprincipen att EU skall begränsa sig till att fatta beslut i de fall och i den utsträckning som erforderliga åtgärder bättre genomförs på EU-planet än på lägre nivå.

Även om subsidiaritetsprincipen är ofta återopad från medlemsstaternas sida i den europapolitiska diskussionen, råder det ännu betydande oklarhet om

dess egentliga innebörd och praktiska tillämpning. EG-domstolen har ännu inte haft tillfälle att klargöra sin uppfattning. Europeiska rådet, organet för regeringschefernas toppmöten, lade dock fast vissa riktlinjer vid ett möte i Edinburgh 1992. Det är därför betydelsefullt att regeringskonferensen i Amsterdam enades om ett protokoll till EG-fördraget om subsidiaritetsprincipen. Innehållet bygger på vad man kom överens om politiskt i Edinburgh 1992, men genom att regeringskonferensen ställt sig bakom texten och integrerat den med fördraget blir den rättsligt bindande och får ett starkare genomslag. Subsidiaritetsprincipen har alltså förstärkts genom Amsterdamfördraget.

Bland de handlingsregler som slås fast i subsidiaritetsprotokollet kan nämnas skyldighet för kommissionen och rådet att motivera varför gemenskapsåtgärder är berättigade. Härtill an knyter ett krav på att lagstiftning på EU-planet bara skall tillgripas när det är nödvändigt och att man såvitt möjligt skall föredra direktiv, vars närmare genomförande ankommer på medlemsstaterna, framför förordningar som är omedelbart bindande inom hela EU. Vidare framhålls i subsidiaritetsprotokollet att gemenskapslagstiftningen bör vara så utformad att den lämnar så mycket utrymme som möjligt för nationella beslut och att man härvid skall visa respekt för utformningen av medlemsstaternas rättssystem.

Betoningen av subsidiaritetsprincipen ligger väl i linje med vad som är förhärskande svenskt synsätt. Kritik mot alltför omfattande detaljlagstiftning på EU-nivå har förts fram sedan länge. Samtidigt måste man dock tillse att EU:s centrala uppgift att åstadkomma en harmonisering i syfte att skapa likartade verksamhets- och konkurrensbetingelser i olika medlemsländer inte äventyras genom att uppföljande nationella beslut i stor omfattning tillåts divergera i skilda riktningar. Det blir en uppgift för EG-domstolen att genom kommande rättsavgöranden ge subsidiaritetsprincipen fastare konturer, bl.a. genom att pröva om rådet uppfyllt sin fastlagda skyldighet att motivera varför det befunnits behövt genomföra en lagstiftningsåtgärd på EU-nivå i stället för på lägre nivå.

#### Förstärkning av Europaparlamentets ställning

Europaparlamentet agerade mycket aktivt inför regeringskonferensen, utan att dock vara part i densamma. Parlamentet fullföljde härvid sin sedan länge etablerade huvudlinje att verka för att förstärka sin fördragsmässiga position. Ett intressant resultat av regeringskonferensen är därför att Europaparlamentets ställning stärkts när det gäller EG:s procedur för lagstiftning.

Procedurordningen i Europaparlamentet är komplicerad, men väsentligen har man på lagstiftningsområdet kunnat skilja mellan en *medbestämmandeordning* och en *medbeslutandeordning*. I bägge fallen gäller att lagförslag först utarbetas av kommissionen och därefter överlämnas till parlamentet för ut-

skottsbehandling och yttrande, varefter rådet antar en gemensam ståndpunkt. Därefter går lagförslaget tillbaka till parlamentet för en s.k. andra läsning, och parlamentet har då möjlighet att besluta om ändringar i förhållande till rådets antagna gemensamma ståndpunkt. Skillnaden i procedurerna ligger i vad som händer här efter. Enligt medbestämmandeordningen har rådet sista ordet och kan gå emot parlamentet genom att enhälligt anta det ursprungliga lagförslaget. Enligt medbeslutandeordningen, som tillkom genom Maastrichtavtalet, är parlamentets ställning starkare. Ett förlikningsutskott skall då söka ena parlamentet och rådet om en gemensam text som båda kan anta. Parlamentet och rådet har då i huvudsak ställning som jämlika lagstiftare.

Genom Amsterdamfördraget har man väsentligt utvidgat det område där den för parlamentet gynnsammare medbeslutandeordningen skall tillämpas. Till stor del rör det sig om områden som överförs från medbestämmandeordningen. Delvis är det dock fråga om områden där det tidigare räckte endast med att höra parlamentet (s.k. konsultationsförfarande). De områden som överförs till medbeslutandeordningen rör bl.a. stora delar av den inre marknaden, transportpolitiken, socialpolitiken och miljöpolitiken. Fortfarande anges dock för varje artikel för sig i EG-fördraget vilket förfarande som skall tillämpas; parlamentet fick i slutfasen inte igenom sitt önskemål om att medbeslutandeordningen skulle vara den generella principen på hela lagstiftningsområdet inom EG. Medbestämmandeordningen har bibehållits på det område som rör genomförande och tillämpning av EMU. Regeringskonferensen önskade nämligen inte genomföra några EMU-relaterade fördragsändringar.

Man har också förenklats förlikningsproceduren enligt medbeslutandeordningen genom att stärka förlikningskommitténs roll. Denna skall inom sex veckor nå fram till ett gemensamt utkast, varvid kommissionen förutsätts aktivt medverka. Parlamentet och rådet har därefter båda sex veckor på sig att anta det gemensamma utkastet. Det finns vissa möjligheter till fristförlängning men regeringskonferensen underströk vikten av att tidsfristerna iakttas. Om förlikningskommittén inte når fram till något gemensamt utkast eller om förlikningsförslaget faller i endera parlamentet och rådet har hela saken fallit.

Det är ett för framtiden viktigt resultat av Amsterdamfördraget att parlamentet på detta sätt uppnått en självständig lagstiftningsmakt på stora områden. Europaparlamentet bör alltmer betraktas som det demokratiskt valda, av medlemsstaternas regeringar oavhängiga beslutsorganet inom EU.

I linje härmed ligger regeringskonferensens beslut att valen till Europaparlamentet i fortsättningen skall ske enligt en enhetlig valordning, gemensam för alla medlemsstater. Hittills har varje medlemsstat beslutat om valordningen, som därför varierat väsentligt mot bakgrund av nationella traditioner. Förändringen understryker Europaparlamentets egna identitet och det blir parlamentets uppgift att utarbeta och besluta om sin egen valordning.

## Schengensamarbetet

En av EU:s verkliga grundpelare är rätten för varje unionsmedborgare (dvs. medborgare i ett EU-land) att röra sig fritt över hela EU. Tanken har länge funnits att förverkliga denna rätt fullt ut genom att avskaffa de inre gränskontrollerna och införa passfrihet. Eftersom det tidigare inte har gått att nå därhän, har en grupp av EU-länder – från början Tyskland, Frankrike och Benelux-staterna – gått i förväg och infört ett system för detta, formellt utanför EU:s ram, genom en särskild överenskommelse, *Schengenavtalet*.

Vid regeringskonferensen enades man om att flytta över Schengenavtalets regelsystem i princip oförändrat till EG-fördraget. Den nya fördragstexten slår fast att man inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande skall ha avskaffat kontrollen av personer när de passerar inre gränser inom EU. Detta gäller också i fråga om icke EU-medborgare, något som följaktligen fordrar att man tillämpar en samordnad personkontroll vid EU:s yttre gränser. För detta krävs en samordning av medlemsstaternas regelverk och praxis när det gäller viseringar, asyl och invandring. Detta utgör ett nytt, omfattande och förvaltningsmässigt komplicerat område för EU. Det rör i huvudsak de enskilda individernas livssituation och rättsliga ställning och därigenom något väsentligt annorlunda än de primärt ekonomiska frågor som hittills dominerat inom EU. De avskaffade gränskontrollerna medför härigenom en mycket betydelsefull vidgning av EU:s verksamhetsområde.

Storbritannien och Irland har dock genom ett särskilt protokoll tillförsäkrats rätt att stå utanför Schengensystemet. Också i praktiken förefaller de brittiska öarna att tills vidare förbli utanför EU:s yttre gräns för den avskaffade personkontrollen. De bildar tillsammans en egen gemensam resezon genom de särskilda regler som gäller om fri rörlighet mellan Storbritannien och Irland.

Avsikten är att bibehålla den hittillsvarande nordiska passunionen genom att Norge och Island i praktiken ansluts till Schengensamarbetet och de avskaffade gränskontrollerna genom särskilt avtal, väsentligen efter samma linjer som i fråga om avtalet om EES (Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet). Härigenom blir det en uppgift också för bl.a. Norge att upprätthålla EU:s yttre gränser.

## Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

Problemen med utformningen och effektiviteten av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) var en av de huvudfrågor som regeringskonferensen hade att behandla. Några radikala förändringar har inte genomförts men regelverket kring GUSP, inrymt i den s.k. andra pelaren, har på olika punkter omarbetats, förtydligats och byggts ut. Någon politisk vilja till mera genomgripande förändringar kom dock inte till uttryck hos medlemsstaterna

vid regeringskonferensen. EU torde i fortsättningen som hittills komma att sakna en gemensam utrikespolitik i egentlig mening. GUSP förblir i huvudsak ett förfarande för konsultationer mellan medlemsstaterna med syfte att få till stånd gemensamt agerande på områden av särskild betydelse för EU. GUSP berör också samordningen av EU:s agerande såsom organisation inom ramen för andra internationella organisationer där EU är representerat. EU:s utrikeshandelspolitik ligger dock inom ramen för första pelaren (EG) och är inte en angelägenhet för GUSP. Här har EU som organisation en långt starkare ställning.

GUSP förblir som hittills i första hand en angelägenhet för ministerrådet och därigenom för medlemsstaterna. På detta område kommer det även i fortsättningen att i huvudsak råda en enhällighetsprincip i rådet. Beslut om genomförande av gemensamma åtgärder på grundval av tidigare fattade beslut skall dock kunna fattas i rådet med kvalificerad majoritet, såvida inte ett medlemsland uttryckligen motsätter sig detta på grund av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik.

Amsterdamfördraget har på olika sätt förstärkt den gemensamma administrativa strukturen kring GUSP. Man skall sålunda vid rådet inrätta en generalsekreterare. Denne skall i och för sig vara en person på tjänstemannanivå men skall fungera som "hög representant" för GUSP. Generalsekreteraren skall ha en samordnande funktion och fungera som EU:s ansikte utåt och därigenom tydliggöra EU:s verksamhet på området. Under generalsekreterarens ledning inrättas en särskild enhet vid rådets generalsekretariat med syfte att skapa en bas för politisk planering och "tidig varning". Den nya enheten skall främst samordna olika delar av säkerhetsarbetet och kan nog ses som ett embryo till en europeisk säkerhetstjänst.

När det gäller frågan om en gemensam försvarspolitik innebär inte Amsterdamfördraget några avgörande förändringar men vissa viktiga steg har tagits. Fördragstexten har omformulerats så att den gemensamma försvarspolitiken förefaller att ha flyttats närmare. Medan nuvarande fördragstext talar om "utformningen på sikt av en gemensam försvarspolitik som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar", har den nya fördragstexten formuleringen "den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik, som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det". Texten är så utformad att ett gemensamt europeiskt försvar torde kunna upprättas utan att det krävs ytterligare fördragsändringar. Den nya texten markerar också tydligare samarbetet mellan EU och försvarsorganisationen Väst-europeiska unionen (VEU). Det är VEU som kommer att anlitas för det praktiska genomförandet av GUSP-beslut som berör försvarsfrågor och det blir alltså VEU som i detta sammanhang får stå för det eventuella behovet av operativ kapacitet.

De frågor som den gemensamma försvarspolitiken skall avse är de s.k. Petersbergsuppgifterna. De förklaras i den nya fördragstexten vara "humanitä-

ra insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder.” Denna inriktning ligger väl i linje med de svenska önskemålen inför regeringskonferensen.

Fördraget slår vidare fast att den gemensamma utrikes- och försvarspolitik inte skall påverka de åtaganden som en del av medlemsstaterna har genom medlemskapet i NATO.

## Flexibel integration

En av de klart viktigaste fördragsmässiga nyheter som tillkommit genom Amsterdamfördraget är de nya bestämmelser, som gör det möjligt för ett flertal av medlemsstaterna att upprätta ett s.k. närmare samarbete mellan sig utan att de övriga medlemsstaterna deltar i detta och därvid utnyttja EU:s institutioner för administrationen av samarbetet. Denna form av EU-samarbete har hittills varit bäst känd under termen *flexibel integration*.

Bakgrunden är väl känd. Det finns medlemsstater som i allmänhet verkar pådrivande i integrationsarbetet och andra som intar en mera avvaktande attityd. Detta har lett till att flexibla integrationslösningar redan tidigare tillgripits i ett flertal fall utan att man haft ett övergripande regelsystem för detta. Ett exempel är den sociala stadgan, som Storbritannien ställde sig utanför vid tillkomsten av Maastrichtfördraget men som hittills tillämpats mellan de övriga EU-staterna, som därvid fått ta i anspråk EU:s institutioner för omhändertagandet. Sedan Storbritannien efter regeringsskiftet gett upp sitt motstånd mot den sociala stadgan, beslöts vid Amsterdamkonferensen att integrera den samma i EG-fördraget.

Ett annat exempel är den ekonomiska och monetära unionen, där Storbritannien och Danmark genom särskilda undantag tillförsäkrade sig rätt att kunna ställa sig utanför EMU. Ordningen för genomförandet av EMU kan överhuvud ses som ett tydligt exempel på flexibel integration. Man skall dock ha klart för sig att slutmålet utan tvekan är att alla medlemsländer skall vara med i EMU. Ett ytterligare exempel är det ovan behandlade Schengenavtalet. Där har som framgått vägen gått via ett initiativ, utanför EU:s formella ram, mellan en kärna av medlemsstater till nya, i princip för alla gällande fördragsbestämmelser i Amsterdamfördraget. Genom att Storbritannien och Irland som framgått förbehållits rätt att förbli utanför Schengensamarbetet och de avskaffade inre gränskontrollerna, bibehålls dock flexibiliteten i sak.

Inför regeringskonferensen drevs möjligheterna till ett närmare samarbete särskilt av Frankrike och Tyskland, som hade samordnat sitt synsätt och presenterade ett gemensamt förslag. Olika typer av flexibel integration figurerade i debatten. Ett ofta använt begrepp är *variabel geometri*. Det innebär att man

låter det nuvarande EU-samarbetet bilda den gemensamma basen men att medlemsstater, som vill fördjupa integrationen inom en viss sektor tillåts göra detta – med möjlighet för de andra EU-länderna att ansluta sig senare. Tanken är att en kärngrupp av länder går före och driver integrationsutvecklingen framåt. Som benämningen variabel geometri antyder kan de olika medlemsländerna på detta sätt delta i skilda, varandra delvis täckande samarbetscirklar. Klart är att Frankrike och Tyskland såg sig som den hårda kärnan inför regeringskonferensen; stödda av främst Belgien, Nederländerna och Luxemburg.

En annan typ av flexibel integration som figurerat i debatten är *Europa à la carte*. Även denna ordning förutsätter en grundläggande gemensam bas men skulle tillåta enskilda medlemsstater att utanför denna bas själva välja vilka samarbetsprojekt som de är intresserade av att delta i utan krav på uppnående av ett för alla medlemsstater gemensamt mål. Tydligt är att ett sådant samarbete skulle vara betydligt lösligare genom att tillåta medlemsstaterna att utforma det reella innehållet i sitt medlemskap utifrån sina egna förutsättningar.

Vid regeringskonferensen fanns bl.a. från svensk sida en betydande tveksamhet till fördragsfästade av en ordning för flexibel integration. Denna skulle i hög grad kunna lägga initiativet hos en kärngrupp av länder, troligen med Frankrike och Tyskland i täten, till vilka övriga skulle tvingas att successivt anpassa sig. Å andra sidan fanns inom kärngruppen en frustration över svårigheterna att driva integrationsprocessen vidare p.g.a. att fördragsändringar kräver enhällighet mellan medlemsländerna. Härigenom har euroskeptiska medlemsländer enligt andra medlemsstaters uppfattning kunnat utöva en oproportionerligt stor makt över utvecklingen. I detta sammanhang har man nog särskilt haft Storbritannien och Danmark i tankarna. Svårigheterna att effektivt driva integrationen vidare kunde också komma att accentueras i framtiden efter en utvidgning av EU med nya central- och östeuropeiska medlemsländer, som hittills stått utanför europaintegrationen.

Lösningen har blivit att den ordning för närmare samarbete mellan en del av medlemsstaterna, som införts genom Amsterdamfördraget, har försetts med tydligt angivna och ganska snäva ramar i syfte att kunna hålla utvecklingen under kontroll. Ett grundläggande krav är att samarbetet måste beröra åtminstone en majoritet av medlemsstaterna. Det blir således inte möjligt för ett mindre antal ”kärnländer” att driva integrationen vidare på egen hand med utnyttjande av EU:s institutionella apparat. Man har alltså förhindrat att ett mindre antal särskilt pådrivande länder, i praktiken särskilt Frankrike och Tyskland, kan gå vidare på egen hand inom ramen för EU:s institutionella ram. Å andra sidan torde de mer euroskeptiska länderna utgöra en klar minoritet i EU och kan alltså inte hindra en av de övriga EU-staterna önskad vidareutveckling.

Viktigt är att ett närmare samarbete mellan en majoritet av EU-länder på ett visst område enligt uttrycklig fördragsbestämmelse inte får vara slutet till sin karaktär. Samarbetet skall vara öppet för alla medlemsstater och tillåta dem att bli parter i samarbetet när som helst, under förutsättning att de iakttar grund-

beslutet och de beslut som har fattats inom den särskilda samarbetsramen. Detta förbehåll torde göra det möjligt att trots det formella öppenhetskravet ställa upp grundkrav för medverkan i ett visst samarbete som alla medlemsländer eventuellt inte klarar av att uppfylla. Man kan här jämföra med de konvergenskrav som har ställts upp för deltagande i EMU:s tredje fas, den gemensamma valutan.

Det slås vidare fast att ett närmare samarbete mellan medlemsstater måste syfta till att främja EU:s mål, hålla sig inom EU:s regelverk och institutionella ram och inte påverka de utanförstående medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter. Samarbetet får heller inte verka diskriminerande för medborgare i EU-länder eller för handeln mellan dessa eller verka konkurrensnedvidande. Det får heller inte beröra områden där gemenskapen är ensam behörig och inte påverka gemenskapens politik, åtgärder eller program. Sammantaget förefaller det som om ganska snäva ramar har dragits upp.

Förslag om att inleda ett närmare samarbete mellan ett antal medlemsstater på ett visst område skall behandlas av kommissionen och därefter beslutas av rådet med kvalificerad majoritet. Den svenska utgångspunkten under förhandlingarna var att enhällighet borde krävas. Möjligheterna att driva igenom ett majoritetsbeslut begränsas dock av regeln att ett medlemsland, som menar att ett förslag till närmare samarbete starkt strider mot landets nationella politik eller säkerhet, kan kräva att frågan inte tas upp till omröstning i rådet. Frågan skall då istället hänvisas tillbaka till rådet, där man skall försöka uppnå enhällighet. Detta är ett slags *Luxemburgkompromiss* till skydd för en medlemsstats vitala intressen. Ett undantag utgör dock närmare samarbete mellan vissa medlemsstater inom ramen för tredje pelaren. Här är förutsättningarna för att ett antal medlemsstater skall kunna bedriva ett närmare samarbete sinsemellan väsentligt mindre restriktivt utformade.

Vid tillämpningen av ett godtagat närmare samarbete på visst område utnyttjar man EU:s befintliga institutionella och legala struktur. Inom den samarbetande gruppen av länder skall alltså tillämpas samma regler som eljest inom EU om beslut i rådet med kvalificerad majoritet, röstproportionalitet m.m. En konsekvens av den valda ordningen blir också att EG-domstolen ges kompetens att enligt domstolens vanliga regler döma också i mål som rör rättsakter om närmare samarbete.

De regler som införts för närmare samarbete bygger på de ovan berörda tankegångarna om variabel geometri som metod i EU:s vidareutveckling. Däremot har man klart avisat ett Europa á la carte. Som reglerna utformats ger de inte möjlighet för ett visst land att ställa sig utanför ett visst projekt och s.a.s. skraddarsy detta lands deltagande. Genom kravet på att samarbetet skall omfatta en majoritet av medlemsländerna får samarbetsprojekten sannolikt karaktären av paketlösningar, där man måste delta i hela projektet eller inte alls. Utformningen av det närmare samarbetet har blivit sådan att den framför allt torde öppna en möjlighet att komma runt enhällighetskravet för fördrags-

ändringar och öppna möjlighet för en majoritet av integrationsinriktade EU-länder att gå vidare på olika områden utan att behöva invänta "eftersläntare" i form av mer eller mindre euroskeptiska medlemsstater.

Man noterar att de nya fördragsreglerna om närmare samarbete inte kräver att samarbetet skall vara tidsbegränsat eller ställer upp några tidtabeller eller andra lösningar på frågan när utanförstående EU-länder skall ansluta sig. Avsikten torde visserligen vara att de deltagande länderna skall gå före och visa vägen för de övriga, men som fördragslösningen blivit finns det inget hinder mot att ett närmare samarbete, som vissa medlemsstater står utanför, utvecklas till att bli mer eller mindre permanent. Detta kan komma att utgöra ett problem för enhetligheten och sammanhållningen inom EU och möjligen leda till en fragmentisering, som många finner föga önskvärd.

Sverige kommer här att ställas inför nya viktiga frågor under kommande år, där det gäller för landet att träffa ett val om vi i varje särskilt fall vill gå in i eller ställa oss utanför ett sådant närmare samarbete. Skall Sverige i ett dylikt läge ansluta sig till den majoritet av medlemsländer, som vill fördjupa integrationen i ett visst hänseende, eller skall landet inta en avvaktande attityd och sälla sig till en minoritet av EU-stater som åtminstone tills vidare vill ställa sig vid sidan och avvakta utvecklingen på området? Det ter sig knappast djärvt att förutsäga att kommande svensk EU-debatt i rätt hög grad kommer att röra sådana frågor. I och för sig bör ställningstagandet bli beroende av vilken problemställning som den aktuella sakfrågan handlar om, men man kan lätt tänka sig att partier och intressegrupperingar med en EU-vänlig respektive EU-skeptisk hållning kan tendera att hamna i olika ståndpunkter som återgår på skillnader i grundsyn. Kommer Sverige, såsom flertalet EU-länder tror, sälla sig till skaran av euroskeptiska eftersläntare, där man hittills främst funnit Storbritannien och Danmark? Å andra sidan kan Sverige knappast få inflytande över utformningen av ett nytt samarbetsområde på annat sätt än genom att själv gå med.

Vilka ämnesområden, som i fortsättningen kan komma att bli föremål för ett närmare samarbete mellan en majoritet av medlemsstaterna, är inte lätt att förutsäga. Som framgått har tidigare motsvarigheter berört så skilda ämnen som den sociala stadgan, Schengenöverenskommelsen och EMU. Man kan för framtiden bl.a. tänka sig en vidareutveckling av det rättsliga samarbetet inom ramen för tredje pelaren, t.ex. på polisområdet.

Ett närmare samarbete i den mening som nu har behandlats kan knappast vara en lösning för nytillkommande stater i Central- och Östeuropa efter den kommande utvidgningen. För dessa länder torde redan det nuvarande EU-samarbetet representera en mycket hög ambitionsnivå, som kanske inte alltid är möjlig att uppnå i ett kortare perspektiv. Här kan det bli fråga om ett annat slag av flexibilitet, som tillåter långa övergångstider eller andra former av tidsbegränsat s.k. rabattmedlemskap. Däremot torde man i en framtid efter östutvidgningen kunna tänka sig att det stora flertalet eller rentav alla nuvarande EU-länder utnyttjar instrumentet närmare samarbete för vidareutveckling,

som nytillkomna central- och östeuropeiska stater tills vidare står utanför.

Det finns emellertid inget i fördragen som förhindrar vissa medlemsstater att mellan sig bygga upp ett närmare samarbete som är formellt fristående från EU. Det ovan berörda Schengenavtalet var av den karaktären och visar på en modell som fortfarande är användbar. Man bör därför inte överdriva betydelsen av de spärrar som fördragstexten ställer upp för ett närmare samarbete mellan medlemsstater som önskar engagera sig i ett sådant.

## Ett underskattat steg

Amsterdamfördraget framstår knappast som något storstilat dokument med vida europeiska visioner. Problemen kring östutvidgningen och internationella reformer har i huvudsak skjutits framåt. Likväl måste man bedöma Amsterdamfördraget som ett i många hänseenden viktigt steg i EU:s vidareutveckling. Dess betydelse förefaller hittills på många håll ha varit underskattad. Inte minst markerar fördraget en framflyttning av EU:s ambitioner på det i vid mening sociala området. Det kommer tydligt till uttryck i fördraget, att EU numera är något mycket mer än en handelspolitisk gemenskap med en gemensam inre marknad.

Från svensk sida får man se utformningen av Amsterdamfördraget som en betydande framgång. Frågor om socialt skydd, sysselsättning och demokratisering som Sverige drev fick ett påtagligt genomslag i fördraget. På områden, som var känsliga för Sverige, såsom utrikespolitiskt samarbete, försvarspolitik och försvagad institutionell position för de mindre medlemsländerna, blev förändringarna inte så stora.

Amsterdamfördraget bör ses som ett led i en pågående utveckling. Det finns inom EU ett slags inbyggd dynamik, ett tryck mot ett fortsatt, successivt utbyggt och fördjupat samarbete i EU. En ny konferens, inriktad på bl.a. institutionella reformer, torde vara på väg. Mycket tyder på att den kommer att kopplas till de fördragsförändringar som under alla förhållanden blir nödvändiga i samband med slutförandet av de förestående förhandlingarna med den första gruppen av central- och östeuropeiska kandidatländer. För Sveriges del är det viktigt med en fortgående analys och debatt om vår grundläggande hållning och strategi i förhållande till EU – unionen står inte stilla.

## Källor och litteratur

Amsterdamfördraget har publicerats i svensk version av EU:s publikationstjänst hösten 1997 och tillhandahålls bl.a. av Europeiska kommissionens Stockholmskontor.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har hösten 1997 publicerat en departementspromemoria, *Amsterdamfördraget. EU:s konferens 1996–1997*, Ds 1997:64 jämte bilagedel. Promemorian innehåller en översikt av nyheterna i fördraget och svenska ställningstaganden, bilagan innehåller fördragstexterna. Promemorian jämte remissutfallet är avsett att bilda underlag för en proposition till Riksdagen om svensk ratificering av Amsterdamfördraget.

Litteraturen kring Amsterdamfördraget och dess konsekvenser torde snabbt växa. Här kan nämnas *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, utgiven av The European Policy Centre (Brussels, 1997) och *Europe. The Impossible Status Quo*, ed. Renaud Dehousse (London: MacMillan Press, 1997). Båda innehåller en kritisk analys.

Institutionella förändringar diskuteras bl.a. i Nienhuis, M. och Falkner, G., "The Treaty of Amsterdam. Towards a New Institutional Balance", *European Integration Online Papers*, Vol I, 1997 No 015, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>.

På svenska föreligger en längre artikel, Bergström, C. F., "Det nya Europa-fördraget", *Juridisk Tidskrift* 1997–1998, s. 305.

Om flexibel integration, se bl.a. Bernitz, U. och Bernitz, H., "Flexibel integration inom EU", ingår i *Olika länder – olika takt*, Expertrapport till EU 96-kommittén, SOU 1996:61. Om GUSP finns bl.a. Kimby, L., *EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) – Ett mellanstatligt samarbete inom en överstatlig rättsordnings ram*, Institutet för Europeisk rätt vid Stockholms universitet Nr 42, 1997.