

---

# EG-DOMSTOLENS ROLL I TREDJE PELAREN ENLIGT AMSTERDAMFÖRDRAGET\*

Olle Abrahamsson\*\*

---

När man diskuterar vilken roll EG-domstolen genom Amsterdamfördraget har fått på tredjepelarrådet och vad de nya bestämmelserna kommer att betyda i praktiken kan det vara på sin plats att först påminna om att ett egentligen ganska anmärkningsvärt resultat av 1996–1997 års regeringskonferens mellan EU:s medlemsstater var att så få reformer beslutades som direkt rörde EG-domstolen. Domstolen står fortsatt stark och dess position är orubbad. Ingenting i det nya fördraget antyder någon kritik mot domstolen från medlemsstaternas sida. Det finns exempelvis inget som kan tydas som att EG-domstolen tagit sig för stora friheter då den i sin rättspraxis från *Francovich* och framåt statuerat och utvecklat en lära om skadeståndsansvar för medlemsstaterna vid underlåtet eller felaktigt genomförande av direktiv. En regeringskonferens av det här slaget, som brukar förekomma högst vart femte år, erbjuder ju ett tillfälle för medlemsstaterna att korrigera en utveckling i EG-domstolen som man inte finner godtagbar. Vid den regeringskonferens som ledde fram till EU-fördraget i Maastricht år 1991 fanns det exempelvis ett så starkt missnöje bland medlemsstaterna med EG-domstolens avgörande i *Barber*<sup>1</sup> att det till fördraget fogades ett särskilt protokoll<sup>2</sup> avsett att neutralisera effekterna av den domen.

Det saknades under den år 1997 avslutade regeringskonferens ingalunda förslag avsedda att sätta gränser för EG-domstolen och länka dess rättspraxis i nya banor. Som exempel kan nämnas att framför allt Storbritannien energiskt men förgäves argumenterade för en fördragsbestämmelse som uttryckligen skulle förpliktiga EG-domstolen att respektera nationella preskriptionsfrister. Ageran-

---

\* Artikeln bygger på författarens inledningsanförande vid en diskussionsafton på rubrikens tema som hölls på Justitiedepartementet den 15 december 1998, dvs. vid en tidpunkt då Amsterdamfördraget ännu inte hade trätt i kraft.

\*\* Rättschef i Justitiedepartementet.

<sup>1</sup> REG 1990, s. I-1944.

<sup>2</sup> Protokoll "Om artikel 119 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen".

det, som närmast var föranlett av utgången i *Emmott*,<sup>3</sup> har måhända ändå haft sin betydelse, eftersom EG-domstolen efter regeringskonferensen först i *Fantask*<sup>4</sup> och nu senast i *Edis*<sup>5</sup> har modifierat *Emmott* och varit generös med att tillåta nationella preskriptionsfrister att få genomslag även på rättigheter som grundas på EG-rätten.

Under regeringskonferensen framfördes härutöver en hel del förslag till större ingrepp i EG-domstolens funktion och arbetsätt. Bland annat diskuterades, mot bakgrund av de långa handläggningstiderna särskilt i mål om förhandsavgörande, behovet av att införa en särskild snabbprocedur för angelägna fall och möjligheten av att i vissa fall kunna överklaga domstolens avgöranden. Såväl dessa som andra förslag rörande EG-domstolen fick ingen framgång och misstänkliggjordes på många håll såsom varande maskerade metoder att minska domstolens inflytande.<sup>6</sup>

De stora förändringarna för EG-domstolens del visade sig i stället komma på tredjepelareområdet och då framför allt på behörighetssidan. Bakgrunden till att tredjepelarsamarbetet kom i fokus var nog inte bara att det i många läger och länder fanns en utbredd uppfattning – eller missuppfattning om man så vill – att detta samarbete fungerade dåligt, tog för lång tid och inte åstadkom några resultat. En bidragande orsak till reformviljan på tredjepelareområdet var helt enkelt att inga verkligt stora genombrott hade visat sig möjliga att åstadkomma på något av de andra områden till vilka förhoppningar knutits om viktiga förändringar. Den största besvikelsen var att det inte blev mycket av de förändringar som var tänkta att undanröja de institutionella hindren för EU:s utvidgning. Eftersom de förslag till förändring som fördes fram skulle ha rubbat den inbördes maktfördelningen mellan de *nuvarande* medlemstaterna framstår det uteblivna resultatet knappast som överraskande. Frågan var i själva verket inte ens i närheten av en lösning vid konferensen. Någon mer omfattande övergång från kravet på enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet kom heller inte till stånd. Under ett skede av förhandlingarna knöts stora förhoppningar till möjligheten att fördragsreglera vad som kom att kallas förstärkt samarbete (flexibel integration), men av detta blev i sista ronden inte mycket. Ett samarbete mellan ett begränsat antal av medlemsstater inom EU:s ram kan enligt Amsterdampfördraget inte komma till stånd så länge någon medlemsstat motsätter sig detta, låt vara att ett land som ensamt inlägger veto kommer att utsättas för ett politiskt tryck att låta de övriga 14 få inleda ett sådant samarbete.

---

<sup>3</sup> REG 1991, s. I-4269.

<sup>4</sup> REG 1997, s. I-6783. Se SvJT 1998, s. 354 ff.

<sup>5</sup> REG 1998, s. I-4951. Se SvJT 1998, s. 904 ff.

<sup>6</sup> Mot denna bakgrund kan det synas förvånande att EG-domstolen själv i ett till rådet i maj 1999 ingivet diskussionsdokument presenterat förslag till fördrags- och stadgeändringar som omfattar bland annat möjlighet till skyndsamt förfarande, krav på prövningstillstånd och inrättande av decentraliserade rättsinstanser med behörighet att tolka EG-rätten.

Ett desto mer synbart resultat av regeringskonferensen kom att bli omnumreringen av fördragen, en förändring som har karaktär av skenreform och som närmast är ägnat att mörklägga det faktum att det inte gick att vid detta tillfälle nå enighet om att föra ihop de olika fördragen till en enda sammanhängande fördragstext.

Mot denna bakgrund var det i och för sig följdriktigt att de substantiella förändringarna kom där sådana förändringar alls kunde komma, dvs. på tredje-pelareområdet.

Det skulle föra för långt att i denna introduktion ordentligt redovisa vad Amsterdamfördraget innebär för tredjepelarsamarbetet. Följande punkter som har betydelse för EG-domstolens roll i samarbetet bör dock nämnas.

1. Vissa områden – asyl, invandring, gränskontroll och civilprocessuellt samarbete – förs över till första pelaren enligt ett utdraget övergångsförfarande. På dessa områden skall EG-domstolen, enligt den nya artikeln 68.1 i EG-fördraget, ha behörighet att meddela förhandsavgörande, men det är bara slutinstanserna i medlemsstaterna som har rätt – och skyldighet – att fråga. Många tolkningsfrågor i asyl- och migrationsfall kommer härigenom aldrig under EG-domstolens bedömning. En anledning till att begränsningsregeln infördes var just att man ville minska risken för att domstolen skulle bli överhopad med förfrågningar i asyl- och migrationsärenden. En annan anledning var att de nationella asylmålen generellt sett är av brådskande karaktär. Risken för en anhopning av asylmål i EG-domstolen torde av just det sistnämnda skälet ytterligare reduceras genom att de högsta instanserna, som har rätt att fråga, nog i många fall kommer att bedöma det som ohållbart att asylsökande skall behöva vänta på besked i årtal enbart därför att deras fall innefattar en EG-rättslig tolkningsfråga. Man kan emellertid konstatera att det är en nyhet inom EG-rätten att de lägre nationella instanserna ges möjlighet att fråga om tolkningen av vissa EG-rättsliga bestämmelser men inte av andra.

2. EG-domstolens behörighet att avge förhandsavgöranden är enligt artikel 68.2 i EG-fördraget beskuren också när det gäller åtgärder som syftar till att säkerställa att det inte förekommer någon personkontroll vid gränserna mellan medlemsstaterna om frågan ytterst gäller ”upprätthållande av lag och ordning och skydd av den inre säkerheten”. Denna formulering är så allmänt hållen att man får räkna med att den kommer att åberopas av medlemsstater som ogärna ser att EG-domstolen blandar sig i vad man uppfattar som nationella angelägenheter i fråga om personkontrollen vid de inre gränserna. Under regeringskonferensen var det framför allt Frankrike som månade om en sådan begränsning i EG-domstolens behörighet.

3. På de områden som förs över till första pelaren införs slutligen genom artikel 68.3 i EG-fördraget en ny typ av förhandsavgöranden, som EG-domstolen kan avge på begäran av rådet, kommissionen eller medlemsstaterna. Eftersom en begäran om förhandsavgörande av detta slag inte tycks behöva knyta an till

någon autentisk situation, kan man i detta fall tala om abstrakt normtolkning som en tillkommande uppgift för domstolen. Ett utlåtande från domstolen enligt denna nya ordning skall inte tillämpas på sådana domstolsavgöranden i medlemsstaterna som har vunnit rättskraft. Detta innebär bland annat att enskilda rättssubjekt inte – i varje fall inte på EG-rättslig grund – kan dra fördel av denna nya form av utlåtande av EG-domstolen.

4. Danmark, Irland och Storbritannien skall stå utanför samarbetet i de till första pelaren överförda områdena. Dessa medlemsstater kommer därmed inte heller att vara underkastade EG-domstolens jurisdiktion på dessa områden. I särskilda protokoll har angivits hur länderna om de så önskar skall kunna slussas in i samarbetet (jfr punkt 10 nedan).

5. För de områden som även efter övergångstiden blir kvar i tredje pelaren – polis, tull och straffrättsligt samarbete – införs enligt artikel 34 i EU-fördraget nya beslutsinstrument. Det instrument som stått i fokus för uppmärksamheten är rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar. Rambesluten motsvarar närmast vad som hittills gått under benämningen gemensamma åtgärder.

Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås. Formuleringen knyter således an till vad som gäller för direktiv enligt EG-fördraget, vilket fått många bedömare att uppfatta rambesluten som ett radikalt nytt inslag i tredjepelarsamarbetet och som ett effektivt medel att driva integrationsprocessen framåt. Med svenskt synsätt är det emellertid i grunden ingen skillnad mellan de båda beslutsinstrumenten (gemensam åtgärd respektive rambeslut). Visserligen är rambesluten bindande, men det är de gemensamma åtgärderna också även om detta inte uttryckligen anges i fördragstexten. Rambesluten kan inte vara bindande i någon mer kvalificerad mening än de gemensamma åtgärderna. Och att rambesluten inte kan ha direkt effekt är för svensk uppfattning lika självklart som att andra beslut som fattas inom ramen för tredjepelarsamarbetet fordrar nationella genomförandeåtgärder för att kunna tillämpas i Sverige.<sup>7</sup> När det i artikel 34.2 b) i EG-fördraget uttryckligen anges att rambesluten inte skall ha direkt effekt får detta alltså snarare ses som en bekräftelse på tredjepelarsamarbetets mellanstatliga karaktär än som en bestämmelse av konstitutiv betydelse.

6. En viktig förändring som rör de kvarvarande samarbetsområdena i tredje pelaren är att EG-domstolen får behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende giltighet och tolkning av rambeslut. Det blir i princip frivilligt för medlemsstaterna att ansluta sig till detta system, men om de i likhet med Sverige gör det blir förhandsavgörandena bindande för de nationella domstolarna. Eftersom de nationella domstolarna inte får skyldighet utan bara möjlig-

---

<sup>7</sup> En påminnelse om att även etablerade sanningar i fråga om rättsakters verkningar kan ifrågasättas gavs vid tiden för anförandet genom EFTA-domstolens dom den 10 december 1998 i målet *Sveinbjörnsdóttir*, E-9/97. Generaladvokaten i målet *Andersson*, C-321/97 kom emellertid i januari 1999 till rakt motsatt uppfattning.

het att begära förhandsavgörande – såvida inte de nationella domstolarna genom rent nationell lagstiftning åläggs sådan skyldighet, något som i varje fall inte torde vara aktuellt för svenskt vidkommande – kan man fråga sig om förhandsavgörande beträffande rambeslut kommer att uppfattas som lika bindande som förhandsavgörande enligt numera artikel 234 i EG-fördraget. Det är också relevant att fråga sig i vilken utsträckning svenska domstolar verkligen har användning för auktoritativa besked om rambeslutens rätta tolkning mot bakgrund av de hinder som legalitetsprincipen i varje fall i brottmål uppställer mot en utfyllande tolkning av nationella straffstadganden. Avsaknaden av direkt effekt liksom tidsaspekten bör i sig utgöra avhållande faktorer när en svensk domstol står inför valet att inhämta förhandsavgörande rörande ett rambesluts tolkning. Å andra sidan är det nog en allmän erfarenhet att nationella domstolar i alla länder är benägna att begagna sig av de möjligheter som lagstiftaren ger dem att inhämta yttranden i målen. Det bör vidare observeras att EG-domstolen inte givits behörighet att tolka EU-fördraget som sådant, endast de beslut som fattas med stöd av fördraget. Men EG-domstolen kommer naturligtvis att anse sig oförhindrad att tolka fördragsbestämmelserna i den mån den finner detta nödvändigt för tolkningen av exempelvis ett rambeslut.

7. EG-domstolen får, på motsvarande sätt som nyss angivits beträffande rambeslut, behörighet att tolka konventionsbestämmelser på tredjepelarsområdet. Däremot får EG-domstolen inte någon behörighet att uttala sig om *giltigheten* av konventioner.

8. EG-domstolen får behörighet att pröva lagligheten av rambeslut och beslut på tredjepelarsområdet. Dessa beslut kan domstolen ogiltigförklara på flera grunder. Det kan gälla att medlemsstaterna överträtt sin behörighet, att de åsidosatt väsentliga formföreskrifter eller själva EU-fördraget eller att de gjort sig skyldiga till maktmissbruk. Det är kommissionen och medlemsstaterna som får begära laglighetsprövning, inte enskilda. Regeringen angav i propositionen om godkännande av Amsterdamfördraget att EG-domstolens behörighet i detta avseende *inte* innebär någon överföring av kompetens från medlemsstaterna till domstolen, eftersom de nationella genomförandeåtgärderna inte automatiskt blir ogiltiga enbart för att domstolen ogiltigförklarar den bakomliggande rättsakten.<sup>8</sup>

Det kan noteras att EG-domstolen redan tidigare synes ha ansett sig ha viss behörighet att bedöma lagligheten av rättsakter på tredjepelarsområdet, eftersom den i en dom från våren 1998 om flygplatstransitering uttalade att den måste kunna kontrollera att en sådan rättsakt inte inkräktar på den kompetens som gemenskapen har tilldelats inom förstapelarsområdet.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:58 Del 1, s. 24 f.

<sup>9</sup> *Kommissionen mot rådet*, REG 1998, s. I- 2763 . Se även SvJT 1998, s. 680.

Av mindre praktisk betydelse torde vara att EG-domstolen också får behörighet att lösa tvister mellan medlemsstaterna som gäller tolkningen eller tillämpningen av rättsakter på tredjepelareområdet.

9. De nya behörigheter som EG-domstolen får inom de områden som blir kvar i tredje pelaren är, liksom i fråga om behörigheten inom de områden som förs över till första pelaren, underkastade ett antal allmänna begränsningar. En inskränkning som bör uppmärksammas är den som anges i artikel 35.5 i EU-fördraget. Enligt denna bestämmelse saknar EG-domstolen behörighet att pröva giltigheten eller proportionaliteten av polisiära insatser i medlemsstaterna eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Detta undantag synes öppna ett vitt fält för spekulation huruvida EG-domstolen kan få något att skaffa med exempelvis individskyddet vid operativa insatser som medlemsstaternas polis gör tillsammans med eller på anmodan av Europol.<sup>10</sup>

10. Schengenregelverket överförs till EU och kommer därmed att bli av betydelse också för EG-domstolen. Det skall från fall till fall avgöras vilka delar av regelverket som hör till första pelaren och vilka som hör till tredje pelaren. Irland och Storbritannien skall stå utanför, och för Danmarks del skall samarbetet ingångsvis vara enbart mellanstatligt, även vad gäller de områden som förs till första pelaren. EG-domstolen kommer inte att ha mer behörighet än förut att kontrollera de delar där Danmark deltar. Danmark har rätt att komma med fullt ut genom att anmäla att landet vill vara med. Irland och Storbritannien har möjlighet att anmäla deltagande men har ingen motsvarande *rätt* att komma med (enhälligt rådsbeslut fordras för detta).<sup>11</sup> Vidare skall Norge och Island delta i det framtida samarbetet på detta område både i första och tredje pelaren, trots att de inte är medlemmar i EU.

Redan denna något rapsodiska genomgång visar att de nya bestämmelserna i Amsterdamfördraget innebär betydande förändringar som rör EG-domstolens behörighet och som påverkar dess funktion. För medlemsstaterna och de nationella domstolarna kan en hel del tillämpningssvårigheter väntas uppkomma, och det vore värdefullt om vi kunde få en svensk debatt som bland annat belyser vilka praktiskt relevanta situationer som de nya reglerna kommer att få betydelse för. En central fråga i sammanhanget är också hur EG-domstolen skall kunna hantera de nya måltyperna utan att handläggningstiderna blir orimligt långa. Om det skulle komma att ta tre till fyra år för att få ett besked om tolkningen av ett rambeslut kan man utgå från att de nationella domstolarnas benägenhet att begära förhandsavgörande minskar. Man måste också betänka att EG-domstolen genom Amsterdamfördraget har fått nya arbetsuppgifter på

---

<sup>10</sup> Jfr artikel 30.2 a) och b) i EU-fördraget.

<sup>11</sup> Favoriseringen av Danmark framstår som märklig och lär ha att göra med en tillfällig brist på uppmärksamhet från brittisk sida i förhandlingarnas absoluta slutskede.

andra områden än tredje pelarens. EG-domstolen har själv uttryckt stor oro för att dess kapacitet inte kommer att räcka till och har uppmanat rådet att snarast ta itu med de ändringar som behövs i fördrag, stadgor och rättegångsregler. Som en av de mest angelägna reformerna har domstolen framhållit en förenkling av proceduren för ändring av just rättegångsreglerna. Helst vill domstolen tillerkännas behörighet att själv anta sina rättegångsregler.<sup>12</sup> Domstolen synes emellertid inte för egen del ha vidtagit några närmare beredskapsåtgärder med avseende på situationen efter Amsterdamfördragets ikraftträdande. Å andra sidan lär det dröja någon tid efter ikraftträdandet innan effekterna av fördraget får fullt genomslag för domstolens vidkommande, och domstolen kan eventuellt tänkas resonera som att den har nog med dagens problem utan att tänka på morgondagens. Det är väl också tänkbart att EG-domstolen genom att inte företa omfattande interna förberedelser vill sätta största möjliga press på medlemsstaterna att tillgodose domstolens behov av regeländringar och resurstillskott.

---

<sup>12</sup> En sådan behörighet har Europadomstolen haft alltsedan dess inrättande 1954.





---

## ARTIKLAR

---

