



Till utrikesutskottet

Inledning

Utrikesutskottet har den 12 mars 1998 beslutat bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att avge yttrande över regeringens proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget jämte motionerna 1997/98:U14–U21 som väckts med anledning av propositionen samt motionerna U501 yrkandena 3, 5 och 6, U503, U504 yrkandena 1–3, K715 yrkande 12 från allmänna motionstiden 1997/98 och motion 1994/95:U503 yrkande 5, allt i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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

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

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

Ett tillträde till Amsterdamfördraget förutsätter en ändring av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I propositionen läggs fram förslag till en sådan lagändring. Lagändringen föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Utskottet

Yttrandets omfattning

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom justitieutskottets beredningsområde behandlas i första hand i propositionens avsnitt 5–7, 10 och 12 i de delar som rör frågor om överföring av samarbetet kring bl.a. gränskontroll och civilrättsligt samarbete från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren och samarbetet i rättsliga och inrikes frågor under tredje pelaren. I motionerna U16 yrkandena 6 (delvis), 7 och 10 (delvis) av Birger Schlaug m.fl. (mp) och U17 yrkandena 1 (delvis), 10 och 11 av Gudrun Schyman m.fl. (v) tas hithörande frågor också upp.

Amsterdamfördraget aktualiserar också olika konstitutionella frågor. Dessa ligger utanför utskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet, som inhämtat yttrande från Lagrådet, kommer att yttra sig till utrikesutskottet i ärendet, varför dessa frågor kan förväntas bli belysta i det sammanhanget. Justitieutskottets ställningstaganden görs sålunda i första hand i ett straff- och processrättsligt perspektiv.

För att underlätta jämförelser med gällande lydelse av olika artiklar avses vid hänvisningar i betänkandet till artiklar i fördragen dessa artiklar i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget. Inom parentes anges det nummer artikeln fått efter omnumreringen, dvs. i den s.k. konsoliderade versionen av fördragen.

Godkännande av Amsterdamfördraget

Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget) innehåller i dag i avdelning VI (artiklarna K–K.9) bestämmelser om samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Detta samarbete, som är mellanstatligt, utgör den s.k. tredje pelaren inom EU. Det utmärkande för samarbetet inom tredje pelaren är att staterna inte blir bundna genom överstatliga beslut. Samarbetet förutsätter enighet mellan länderna och måste i många fall följas upp med t.ex. lagstiftning på det nationella planet. Samarbetet omfattas alltså inte av EG-rätten (första pelaren) och dess principer, som bl.a. innebär att EG-rätten har företräde framför nationell lag. Vidare har inte EU:s institutioner samma roll inom tredje pelaren som i det överstatliga samarbetet inom EG.

Nämnda artiklar i fördraget definierar inte närmare samarbetet i tredje pelaren utan anger i stället nio områden som medlemsstaterna skall betrakta som frågor av gemensamt intresse (artikel K.1). Områdena är asylpolitiken, personers överskridande av yttre gränser, invandringsspolitiken, kampen mot narkotikamissbruk, kampen mot bedrägerier i internationell skala, civilrätts-

ligt samarbete, straffrättsligt samarbete samt tull- och polissamarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Syftet med samarbetet inom tredje pelaren är att förverkliga EU:s mål, särskilt den fria rörligheten för personer.

Som utskottet anför vid tidigare tillfällen är det en utbredd uppfattning bland medlemsstaterna att samarbetet på det rättsliga och inrikes området inte har fungerat tillräckligt bra (se 1995/96:JuU3y s. 5 f och 1996/97:JuU4y s. 7). En orsak har ansetts vara den mellanstatliga karaktären av samarbetet som i många fall har krävt såväl enhällighet för beslut som efterföljande ratifikation i medlemsstaterna.

Förhandlingsarbetet bakom Amsterdamfördraget såvitt gäller tredje pelaren inriktades därför på tre huvudlinjer, samtliga med syftet att effektivisera samarbetet i rättsliga och inrikes frågor; nämligen att till första pelaren flytta vissa frågor som i dag behandlas i tredje pelaren, att ändra förutsättningarna för samarbetet i de frågor som blir kvar i tredje pelaren samt att föra in Schengensamarbetet i EU.

De beslutade fördragsändringarna innehåller också motsvarande tre huvuddelar: dels en ny avdelning som förs in i EG-fördraget (som avdelning IIIa) med bestämmelser om yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor, dels nya regler för polis- och tullsamarbetet och samarbetet i straffrättsliga frågor i tredje pelaren och dels integreringen av Schengensamarbetet i EU.

Amsterdamfördraget skall ratificeras av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Regeringen föreslår därför i propositionen att riksdagen skall godkänna Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

I motionerna U16 (mp) och U17 (v) anser motionärerna att riksdagen inte skall godkänna Amsterdamfördraget och således yrkas avslag (i motion U16 villkorat till formerna för beslutet) på propositionen. Som skäl härför anför, såvitt avser utskottets beredningsområde, sammanfattningsvis att fördraget genom såväl överflyttandet av samsarbetsområden från tredje till första pelaren som formerna för samarbete i tredje pelaren samt genom införlivandet av Schengensamarbetet i EU innebär ett steg i riktning mot en europeisk federal stat med ett minskande inflytande för de enskilda medlemsstaterna.

Ett viktigt syfte med Amsterdamfördraget är att skapa förutsättningar för ett av EU:s grundläggande mål, nämligen den fria rörligheten för personer. En förutsättning härför är att samarbetet inom tredje pelaren i olika hänseenden förstärks och effektiviseras. Detta åstadkoms genom åtgärder som utskottet ovan redovisat, bl.a. förs vissa områden som i dag regleras i tredje pelaren över till första pelaren. Detta gäller i första hand frågor som rör den fria rörligheten för personer, t.ex. asyl- och invandringsfrågor. Såvitt berör utskottets beredningsområde handlar det om personkontrollen vid den yttre gränsen och vissa civilrättsliga frågor som berör mer än ett medlemsland. Det straffrättsliga och polisiära samarbetet liksom resterande delar av Schengensamarbetet kommer alltså att regleras i tredje pelaren där en förutsättning för beslut är att medlemsländerna är överens.

Enligt utskottets mening kan förutsättningar för att uppnå EU:s mål i denna del knappast åstadkommas på något annat sätt än genom ett utvidgat samarbete i här nämnda centrala frågor. Amsterdamfördraget innebär ett viktigt steg framåt för samarbetet inom unionen i en riktning som i allt väsentligt överensstämmer med svenska intressen. Sett utifrån justitieutskottets beredningsområde bör riksdagen godkänna Amsterdamfördraget. Utskottet avstyrker alltså bifall till motionerna U16 yrkande 6 (delvis) och U17 yrkande 1 (delvis).

Utskottet övergår nu till att behandla enskilda frågor i propositionen. Dessa behandlas i tre avsnitt motsvarande de tre huvuddelarna för fördragsändringarna som nämnts ovan.

Samarbetet inom EG (första pelaren)

Genom Amsterdamfördraget flyttas de samarbetsområden som är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten för personer från det mellanstatliga samarbetet om inrikes och rättsliga frågor i tredje pelaren till gemenskaps-samarbetet i första pelaren. De samarbetsområden som berörs – och som faller inom utskottets beredningsområde – är yttre gränskontroller och civilrättsligt samarbete. Vidare berörs frågor om asyl och invandring. De nya reglerna förs in i en ny avdelning – IIIa – i EG-fördraget under rubriken Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer.

Syftet är att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. För att åstadkomma detta skall rådet enligt den nya avdelningen i EG-fördraget inom fem år efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa fri rörlighet för personer genom att avskaffa personkontroller vid inre gränser samtidigt som åtgärder vidtas i fråga om kontroller av yttre gränser. Såvitt gäller frågan om personkontroll vid inre gränser bör nämnas att när Amsterdamfördraget träder i kraft kommer Sverige och de övriga Schengenstaterna att genomföra den fria rörligheten inom ramen för EU (se närmare om införlivandet av Schengensamarbetet nedan). De åtgärder som rådet skall vidta vad gäller de yttre gränserna är bl.a. att fastställa normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser.

Rådet skall också inom femårsperioden besluta om åtgärder för förebyggande och bekämpande av brott genom gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel i enlighet med bestämmelserna i Unionsfördraget.

Rådet skall vidare, utan angivande av tidsramar, besluta om åtgärder som rör civilrättsligt samarbete på vissa särskilt uppräknade områden, om åtgärderna har gränsöverskridande följder och om de är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera. Rådet skall också vidta åtgärder för att säkerställa samarbetet mellan de relevanta enheterna i medlemsstaternas förvaltningar inom de områden som omfattas av den nya avdelningen i fördraget samt mellan dessa enheter och kommissionen.

För att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall rådet slutligen besluta om åtgärder som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete för att uppnå en hög säkerhetsnivå genom att förebygga och bekämpa brottslighet inom unionen i enlighet med bestämmelserna i Unionsfördraget.

För de nya samarbetsområdena som förs över från tredje till första pelaren kommer särskilda regler att gälla för beslutsfattande.

Under en övergångsperiod om fem år från ikraftträdandet av Amsterdamfördraget skall rådet i frågor som omfattas av den nya avdelningen i EG-fördraget fatta beslut med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Såväl kommissionen som medlemsstaterna har initiativrätt. Det är en beslutsordning som i stort sett motsvarar den som gäller i dag inom tredje pelaren, men med en utökad roll för Europaparlamentet. Efter den femåriga övergångsperioden skall kommissionen ha ensamrätt att lägga förslag till åtgärder, dvs. samma ordning som enligt EG-fördraget gäller i övrigt i första pelaren. Kommissionen skall dock vara förpliktad att pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet.

Vidare skall rådet efter femårsperioden besluta i vilken utsträckning medbeslutandeproceduren – dvs. att parlamentet och rådet gemensamt fattar beslut – skall tillämpas på de nya områdena och anpassa bestämmelserna om domstolens behörighet. Dessa beslut skall rådet fatta enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet.

EG-domstolen får genom Amsterdamfördraget en roll också på de områden som omfattas av den nya avdelningen IIIa; domstolen får en behörighet att meddela förhandsavgöranden under vissa särskilt angivna förutsättningar.

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

Danmark har valt att ställa sig utanför samarbetet enligt avdelning IIIa. Enligt del I i protokollet om Danmarks ställning (B.5) skall Danmark sålunda inte delta i eller vara bundet av beslut som fattas i det samarbete som regleras i avdelning IIIa. När det gäller nya beslut som medlemsstaterna kommer att anta enligt reglerna i avdelning IIIa och som har sin grund i Schengenregelverket skall Danmark inom sex månader besluta huruvida man skall genomföra dem i sin nationella lagstiftning. Om Danmark beslutar att göra detta, kommer beslutet i enlighet med internationell rätt att ge upphov till en förpliktelse mellan Danmark och de övriga medlemsstater som är bundna av Schengenregelverket. Om Danmark däremot beslutar att inte genomföra ett sådant beslut av rådet kommer övriga stater att överväga vilka lämpliga åtgärder som skall vidtas.

Vidare innehåller protokollet bl.a. bestämmelser om att Danmark när som helst – i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser – kan meddela att Danmark inte vill använda sig av något av sina undantag enligt protokollet. I sådana fall kommer Danmark att till fullo tillämpa alla relevanta åtgärder som då är i kraft och som har vidtagits inom ramen för EU.

I motion U16 (mp) begärs att Sverige skall få samma särställning i unionen som Danmark såvitt avser den nya avdelningen IIIa.

Utskottet vill först nämna att Danmark under ratifikationsprocessen av Unionsfördraget gjorde förbehåll beträffande samarbetet i tredje pelaren. Danmarks särskilda ställning enligt Amsterdamfördraget är således en konsekvens av tidigare gjorda förbehåll. Sverige gjorde inte vid inträdet i unionen några motsvarande begränsningar i sina åtaganden.

Härtill kommer – vilket framgår av den nyss lämnade redogörelsen – att Danmark också ställs utanför beslutsprocessen i här aktuella frågor som alltså gäller den fria rörligheten för personer. För svenskt vidkommande vore detta inte en lyckad lösning. Det är tvärtom angeläget att Sverige på olika sätt kan aktivt medverka i samarbetet mellan medlemsländerna och verka pådrivande i olika frågor. Det gäller inte minst i frågor som rör personkontrollen där t.ex. frågor om gränsöverskridande brottslighet liksom om asyl och invandring aktualiseras.

I sakfrågan – nämligen om vissa områden skall överföras till första pelaren – har utskottet tidigare uttalat att samarbetet på det rättsliga och inrikes området, såvitt det rör utskottets beredningsområde, alltjämt i huvudsak bör förbli mellanstatligt (bet. 1995/96:JuU3y s. 6 och 1996/97:JuU4 s. 7). Detta samarbete berör rättsstatliga kärnområden där det är viktigt att behålla ett nationellt självbestämmande. Ett område som utskottet ansett vara särskilt svårt att tänka sig att överlåta beslutanderätten över är den straffrättsliga delen av narkotikapolitiken.

I de nämnda betänkandena avstyrkte utskottet visserligen bifall till motionsyrkanden om överförande av delar av tredjepelarsamarbetet till första pelaren, bl.a. ett yrkande om överförande av det juridiska samarbetet. De samarbetsområden som utskottet då närmast haft i åtanke är det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet, vilka områden även enligt Amsterdamfördraget skall vara föremål för mellanstatligt samarbete. Utskottet vidhåller sin uppfattning då det gäller dessa områden men vill samtidigt framhålla att det ligger obestriddliga fördelar i att frågorna om yttre gränskontroll och det civilrättsliga samarbetet, såsom det definierats genom Amsterdamfördraget, förs över till första pelaren. Dessa delar av samarbetet är av omedelbar betydelse för den fria rörligheten, och genom att föra över dem till första pelaren skapas det enligt utskottets mening bättre förutsättningar för att genomföra en sådan fri rörlighet. Genom ett närmare samarbete i t.ex. yttre gränskontrollfrågor förbättras också möjligheterna att bekämpa framför allt den grova organiserade brottsligheten.

Enligt utskottets mening bör motion U16 yrkande 10 (delvis) avstyrkas.

Samarbete i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren)

Mål och inriktning

Tredjepelarsamarbetet skall i framtiden endast omfatta polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Polissamarbete utgör en samlingsbeteckning för samarbete mellan tull och polis och andra behöriga myndigheter på området för förebyggande och bekämpning av brott.

Bestämmelserna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete har genom Amsterdamfördraget utvecklats betydligt. Formellt förändras dock inte

samarbetets karaktär genom det nya fördraget. Polisiär verksamhet och straffrätt tillhör nationalstatens kärnområden och kommer även i fortsättningen att vara en nationell angelägenhet. Samarbetet kommer även fortsättningsvis att vara mellanstatligt och beslut om åtgärder skall fattas med enhällighet.

Målet för medlemsstaternas gemensamma agerande i tredje pelaren skall enligt artikel K 1 (artikel 29) vara att åstadkomma en hög säkerhetsnivå för medborgarna i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta skall åstadkommas genom att gemensamma insatser utformas bland medlemsstaterna på områdena för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att rasism och främlingsfientlighet förebyggs och bekämpas. Målet skall uppnås med förebyggande åtgärder och bekämpning av brottslighet genom närmare samarbete mellan polis, tull och andra myndigheter, både direkt och genom Europol, genom närmare samarbete mellan rättsliga myndigheter och andra berörda myndigheter samt genom tillnärmning, när det är nödvändigt, av nationella straffrättsliga regler.

Enligt artikel K 4 (artikel 32) skall rådet bestämma de villkor och begränsningar som skall gälla för gränsöverskridande samarbete mellan nationella myndigheter på polis- och straffrättsområdet. Vad som här avses är bl.a. sådana regler om rätt till fortsatt övervakning och förföljande över gräns som för närvarande regleras i Schengenkonventionen respektive en konvention om ömsesidigt bistånd och samarbete på tullområdet.

Polis- och tullsamarbete

De nya bestämmelserna i Amsterdamfördraget innehåller en mer detaljerad beskrivning av vad samarbetet på polis- och tullområdet skall omfatta. Sålunda finns i artikel K 2 (artikel 30) föreskrifter om operativt samarbete – dvs. sådan verksamhet som bedrivs i form av gemensamma utredningar och samordnade kontrollaktioner m.m. – informationsutbyte, samarbete i fråga om utbildning och utbyte av sambandsmän m.m. samt samarbete när det gäller utvärdering av särskilda utredningstekniker för att upptäcka grov organiserad brottslighet. Föreskrifterna tar närmast sikte på sådant samarbete som redan förekommer och bestämmelsen innebär således inte några sakliga nyheter.

Vidare tar föreskrifterna i artikel K 2 (artikel 30) sikte på Europol och dess verksamhet. Utgångspunkten är att Europol skall kunna ta en mer aktiv del i utredningar som bedrivs i medlemsstaterna på sådana områden där Europol har särskilda expertkunskaper.

Rådet skall därför bl.a. göra det möjligt för Europol att underlätta och stödja förberedelser av samt främja samordning och utförande av särskilda utredningsinsatser från medlemsstaternas behöriga myndigheters sida. Detta omfattar operativa insatser av gemensamma grupper där företrädare för Europol deltar i en stödjande funktion. Rådet skall vidare besluta om åtgärder som tillåter Europol att anmoda medlemsstaternas behöriga myndigheter att genomföra och samordna sina utredningar i särskilda fall och att utveckla specialiserad sakkunskap som kan ställas till medlemsstaternas förfogande för att biträda dem vid utredning av fall av organiserad brottslighet.

I motion U17 (v) begärs att Sverige inte skall tillåta företrädare för andra länders polis att delta i operativt arbete på svenskt territorium. Yrkandet tar sikte på tjänstemän som arbetar inom Europol.

Utskottet avstyrkte ett likalydande yrkande i samband med godkännandet av Europolkonventionen (bet. 1997/98:JuU2) och konstaterade då att Europol enligt konventionen inte ges någon rätt att utöva operativ verksamhet i medlemsländerna.

Som regeringen nu framhåller i propositionen (s. 116) ger inte heller bestämmelserna i artikel K 2 (artikel 30) Europol eller dess tjänstemän några polisiära befogenheter eller rätt till myndighetsutövning. Inte heller kommer de att ges någon befälsrätt över de nationella polismyndigheterna. Alla beslut om polisingripanden och beslut om att engagera nationella polismyndigheters resurser kommer även i framtiden att fattas av de nationella polismyndigheterna i enlighet med nationell lagstiftning.

Med stöd av Schengenkonventionen kan företrädare för andra länders polis dock komma att utföra aktivt polisarbete i Sverige. Det sker i sådana fall, enligt artiklarna 41–43 i Schengenkonventionen, under samma straffrättsliga och skadeståndsrättsliga ansvar som om åtgärden utförts av en svensk polisman (bet. 1997/98:JuU15 s. 15 och 30). Regleringen i konventionen tillgodoser således utskottets tidigare intagna ståndpunkt att det är svårt att tänka sig att aktivt polisarbete i Sverige skulle utföras på något annat sätt än under straffansvar (bet. 1997/98:JuU5 s. 5).

Mot bakgrund av det sagda bör enligt utskottets mening motion U17 yrkande 11 inte föranleda någon åtgärd, och den bör således avstyrkas.

Straffrättsligt samarbete

Innehållet i det straffrättsliga samarbetet blir enligt Amsterdamfördraget tydligare. Insatserna på området skall dels ta sikte på att direkt förbättra förutsättningarna för det praktiska samarbetet, såsom utlämning, bevisupptagning och gränsöverskridande undersökningar, dels syfta till att göra de nationella materiella reglerna mer lika varandra.

Vad gäller det sistnämnda skall samarbetet enligt artikel K 3 e (artikel 31 e) omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler för brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel. Enligt en gemensam förklaring (8) till artikeln är medlemsstaterna eniga om att bestämmelsen inte innebär att en medlemsstat vars rättssystem saknar bestämmelser om lindrigaste tillämpliga påföljder är skyldig att införa sådana.

Reglerna innebär i teorin att beslut kan fattas som medför att Sverige åtar sig att straffbelägga förfaranden som i dag inte är straffbara. Det bör enligt utskottets mening dock framhållas att sådana beslut måste fattas enhälligt och att något hinder mot att fatta sådana beslut inte heller finns i nu gällande fördrag. Vidare bör framhållas att det är fråga om minimiregler. Det innebär att medlemsstaterna kan ha strängare regler på sitt eget territorium. Detta är enligt utskottets mening av särskild betydelse för Sverige när det gäller narkotikafrågan. Ingen åtgärd på detta område som vidtas inom unionen kan

Beslutsfattande m.m.

I tredje pelaren finns enligt nuvarande artikel K 3 i Unionsfördraget tre olika beslutsformer, nämligen gemensam ståndpunkt, gemensam åtgärd och konventioner. Även rekommendationer och yttranden används, liksom särskilda beslut i vissa frågor. Alla beslut som rådet fattar i tredje pelaren kräver i princip enhällighet.

Alltsedan Unionsfördragets tillkomst har det rått delade meningar om, och i så fall på vilket sätt, de gemensamma åtgärderna är bindande för medlemsstaterna. För svensk del har uppfattningen hela tiden varit att de gemensamma åtgärderna är bindande på samma sätt som andra folkrättsliga instrument. Den folkrättsliga bundenheten innebär att det föreligger en skyldighet att se till att Sverige uppfyller de åtaganden som har gjorts i den gemensamma åtgärden. Vilka åtgärder som kan bli aktuella för Sveriges del beror helt på vilka åtaganden som har gjorts i den gemensamma åtgärden; det finns dock ingen rätt att välja mellan att uppfylla åtagandena och att låta bli. Det faktum att en gemensam åtgärd inte kan gälla direkt här i riket, innebär alltså inte att den inte är bindande för Sverige.

Genom Amsterdamfördraget regleras beslutsfattandet i tredje pelaren i artikel K 6 (artikel 34). För att främja samarbete under tredje pelaren som bidrar till att unionens mål uppnås får rådet genom enhälligt beslut liksom tidigare anta gemensamma ståndpunkter och upprätta konventioner. Vidare får rådet enligt den nya artikeln fatta s.k. rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambesluten skall inte ha direkt effekt.

Rådet får också fatta beslut för alla andra ändamål än de som ställs upp för rambesluten och som stämmer överens med målen för polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet. Även dessa beslut skall vara bindande; de skall inte ha direkt effekt.

De grundläggande besluten i tredje pelaren skall således även i fortsättningen fattas enhälligt. Genomförandebeslut skall dock i vissa fall kunna fattas med kvalificerad majoritet, och konventioner skall kunna träda i kraft så snart de har tillträtts av minst hälften av medlemsstaterna i stället för som i dag av samtliga medlemsstater.

Utskottet vill i sammanhanget anmärka att riksdagen inte har möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU; härför skulle krävas en grundlagsändring (jfr 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen där det slås fast att riksdagen med vissa förbehåll kan överlåta beslutanderätt till EG). Regeringen bör mot den bakgrunden bara komma att ingå rambeslut och andra bindande beslut som avser frågor som inte skall beslutas av riksdagen respektive frågor där det redan finns en lagreglering som täcker beslutet.

I motion U17 (v) görs gällande att formerna för beslutsfattande blir alltför komplicerade genom Amsterdamfördragets ändringar.

Utskottet kan i och för sig instämma i att de olika formerna för beslut inom tredje pelaren kan ge ett onödigt komplicerat intryck. Detta är emellertid en följd av avvägningen mellan en tillräcklig grad av inflytande för varje medlemsland och effektiviteten i samarbetet.

Utskottet konstaterar slutligen att rambesluten liksom vissa andra beslut är folkrättsligt bindande; härigenom har frågan om bundenheten såvitt avser de gemensamma åtgärderna fått en lösning helt i linje med den svenska uppfattningen. Mot bakgrund av Sveriges ovan redovisade inställning i den frågan kan de nya beslutsformerna i tredje pelaren enligt utskottets mening inte på något avgörande sätt anses skilja sig från de gemensamma åtgärderna.

Utskottet avstyrker bifall till motion U17 yrkande 10.

Institutionernas roll

Kommissionen får enligt Amsterdamfördraget initiativrätt när det gäller de kvarvarande samarbetsområdena inom tredje pelaren, dvs. polissamarbete och straffrättsligt samarbete, vilket kommissionen i dag saknar. Däremot har kommissionen redan i dag initiativrätt beträffande de områden som enligt Amsterdamfördraget skall flyttas över från tredje till första pelaren. Denna kommer naturligtvis att bestå – detta är ju vad som normalt gäller inom första pelaren.

Enligt den ordning som gäller i dag är ordförandelandet skyldigt att höra *Europaparlamentet* om de viktigaste aspekterna av tredjepelarsamarbetet. Amsterdamfördraget innebär att rådet nu blir skyldigt att rådfråga Europaparlamentet innan rådet fattar ett rambeslut, ett annat beslut eller upprättar en konvention. Förändringen innebär emellertid inte att parlamentet ges något inflytande över beslutsfattandet av det slag som förekommer i första pelaren.

Reformerna när det gäller kommissionens initiativrätt och skyldigheten att höra parlamentet syftar till att öka effektiviteten, öppenheten och den demokratiska bredden i tredjepelarsamarbetet. De medför emellertid inte någon förändring av den grundläggande mellanstatliga karaktären hos detta samarbete.

När det gäller *EG-domstolen* innebär reglerna i artikel K 7.1 (artikel 35.1) att domstolen blir behörig att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, liksom om tolkningen av tredjepelarkonventioner och om giltigheten och tolkningen av åtgärder för att genomföra dem. Det ankommer emellertid enligt artikel K 7.2 (artikel 35.2) på varje medlemsstat att själv avgöra om den för egen del vill godta domstolens behörighet i detta avseende. Enligt artikel K 7.3 (artikel 35.3) kan medlemsstaterna välja mellan att ge de nationella domstolarna en generell möjlighet att begära förhandsavgörande eller begränsa möjligheten till sista instans. Ett förhandsavgörande innebär att EG-domstolen fattar ett bindande tolkningsbeslut som den nationella domstolen inte får avvika från.

Förutom möjligheten att meddela förhandsavgöranden får EG-domstolen genom Amsterdamfördraget också behörighet att pröva lagenligheten av rambeslut och andra beslut. Detta innebär att domstolen kan ogiltigförklara sådana beslut på någon av grunderna bristande behörighet, åsidosättande av

väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av Unionsfördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller, slutligen, maktmissbruk.

Slutligen får domstolen också behörighet att avgöra tvister mellan medlemsstaterna som rör alla tredjepelarinstrument samt tvister mellan medlemsstaterna och kommissionen som rör tolkningen av tredjepelarkonventioner.

I nämnda fall får kommissionen talerätt både när det gäller giltigheten och tolkningen av besluten.

Avslutningsvis bör också nämnas att ett område uttryckligen undantagits från EG-domstolens kompetens. Den får således enligt artikel K 7.5 (artikel 35.5) inte pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polisen och andra brottsbekämpande organ gör i en medlemsstat. Detsamma gäller medlemsstaternas sätt att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner en förklaring om behörighet för EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden på förfrågan av svenska domstolar enligt artikel K 7.3 b (artikel 35.3 b).

I motion U16 (mp) yrkas avslag på propositionen såvitt avser förslaget om att avge en sådan förklaring. Motionärerna anser att Sverige inte skall ge EG-domstolen befogenhet att avge förhandsbesked eftersom detta vore att ge en överstatlig institution kontroll över mellanstatliga angelägenheter.

Vad gäller tredjepelarkonventioner förhåller det sig så redan i dag att Unionsfördraget just när det gäller EG-domstolens kompetens kopplar samman tredjepelarsamarbetet med gemenskapsrätten (nuvarande artikel L.b jämfört med nuvarande artikel K 3.2 c tredje stycket). Unionsfördraget innebär på denna punkt att om konventionerna innehåller bestämmelser som ger EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden så skall EG-rätten tillämpas fullt ut på dessa bestämmelser. Det innebär att tillämpliga delar av nuvarande artikel 177 (artikel 234) i EG-fördraget och de principer som domstolen lagt fast genom praxis blir gällande. I detta ligger bl.a. att nationella domstolar blir bundna av EG-domstolens yttranden.

I samband med att riksdagen godkände Europolkonventionen godkände riksdagen även en förklaring om att ge EG-domstolen behörighet att lämna förhandsavgöranden till nationella domstolar om konventionens tolkning (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU2). Samtidigt infördes en lag som innebär att svenska domstolar ges möjlighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen om tolkning av bestämmelser i EU-konventioner som Sverige har tillträtt och som innehåller ett sådant åtagande från svensk sida (SFS 1997:895). Lagen kompletteras med tillkännagivande från regeringen om vilka konventioner som avses och vilka villkor som gäller.

Genom Amsterdamfördraget kommer domstolen att få behörighet att meddela förhandsavgöranden såvitt avser dels tredjepelarkonventioner, dels rambeslut och andra beslut. Genom att riksdagen som framgått redan godtagit att bindande förhandsavgöranden meddelas på tredjepelarområdet utgör utvidgningen av domstolens behörighet enligt utskottets mening inte någon principiell nyhet. Enligt utskottets mening är det också en fördel om domstolar i så många medlemsstater som möjligt ges möjligheten att begära förhandsavgöranden. På så sätt kan en rikhaltig och vägledande praxis utvecklas, vilket bidrar till att åstadkomma en enhetlig och förutsebar rättstillämp-

ning i medlemsstaterna. Också från rättsäkerhetssynpunkt är detta av särskild betydelse. Sverige bör därför enligt utskottets mening avge en förklaring enligt artikel K 7.2 (artikel 35).

Frågan är då om en sådan förklaring bör avse rätten för alla domstolar att begära förhandsavgöranden eller om endast domstolar i sista instans bör omfattas av denna rätt. Enligt utskottets mening talar processekonomiska skäl starkt för att ge alla domstolar denna möjlighet. Om inte alla domstolar kan begära förhandsavgörande kan parterna tvingas att driva processen till sista instans, bara för att kunna få ett tolkningsbesked från EG-domstolen. Alla svenska domstolar bör därför enligt utskottets mening ges möjlighet att begära förhandsavgöranden. Den svenska förklaringen bör således avse det alternativ som anges i artikel K 7.3 b (artikel 35.3 b).

Motion U16 yrkande 7 bör enligt utskottets mening avstyrkas.

Sammanfattningsvis kan konstateras att institutionerna kommer att ges starkare roller än i dag. Något system för kontroll av att medlemsstaterna genomför besluten, eller hur de genomförs, motsvarande det system som gäller i första pelaren införs emellertid inte på tredje pelarens område. Den mellanstatliga karaktären hos samarbetet inom de områden där medlemsstaterna väljer att samarbeta består. Systemet med förhandsavgöranden innebär emellertid en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG, men inte till EU.

Införlivande av Schengensamarbetet

År 1985 ingick Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg det s.k. Schengenavtalet. Syftet med avtalet är att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer inom gemenskapen som följer av EG-fördragets regler. Avtalet är ett särskilt mellanstatligt avtal och alltså inte ett av EU:s avtal. Varje stat inom EU har emellertid rätt att ansluta sig till avtalet. En tillämpningskonvention till Schengenavtalet (Schengenkonventionen) undertecknades år 1990. I denna konvention finns bestämmelser om åtgärder för att avveckla kontrollen av personer vid gränserna mellan medlemsstaterna samt övriga nödvändiga åtgärder. Åtgärderna innefattar bl.a. polissamarbete, kontroll vid gemenskapens yttre gränser, narkotikabekämpning och dataskydd. Dessa åtgärder brukar sammanfattas under beteckningen kompensatoriska åtgärder.

För närvarande deltar förutom de ovan nämnda staterna Spanien, Portugal, Italien och Österrike fullt ut i Schengensamarbetet. För Grekland är ett sådant deltagande aktuellt inom en nära framtid.

Sverige, Danmark och Finland undertecknade den 19 december 1996 avtal om att ansluta sig till Schengensamarbetet. Norge och Island undertecknade samtidigt ett omfattande avtal om samarbete med de till Schengenavtalet anslutna staterna. Innebörden av ett inträde i Schengensamarbetet är att personer kan röra sig fritt över gränserna till övriga Schengenstater, när de kompensatoriska åtgärderna genomförts. Någon passkontroll vid inresa blir inte erforderlig. Den fria rörligheten och passfriheten mellan de nordiska länderna kan alltså behållas; för det fall samarbetsavtalet med Norge och Island skulle upphöra har Schengenstaterna emellertid i en förklaring uttalat att Schengenkonventionens regler om gränskontroll kommer att tillämpas. Vi-

dare ökar möjligheterna till brottsbekämpning, eftersom Schengensamarbetet som antytts ovan innebär ett utökat rättsligt och polisiärt samarbete.

Med anledning av regeringens proposition 1997/98:42 har utskottet nyligen beslutat föreslå riksdagen att godkänna Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (se bet. 1997/98:JuU15).

Genom ett särskilt protokoll till Amsterdamfördraget införlivas det nuvarande Schengensamarbetet med EU. Det innebär att detta samarbete kommer att äga rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. under medverkan av EU:s institutioner enligt de regler som gäller enligt fördragen. De nuvarande Schengenstaterna kommer alltså att, från den tidpunkt då Amsterdamfördraget träder i kraft, fortsätta sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. Storbritannien och Irland kan vid vilken tidpunkt som helst begära att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket, och Norge och Island kommer att associeras genom särskilda samarbetsavtal.

Rådet skall med enhällighet vidta alla nödvändiga åtgärder för att föra över samarbetet till EU. Rådet skall också med tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen fastställa till vilken pelare olika delar av regelverket skall hänföras.

Danmark har som tidigare nämnts ställt sig utanför den överföring av arbetsområden från tredje till första pelaren som Amsterdamfördraget innebär. När det gäller de delar av Schengenregelverket som förs över till första pelaren behåller Danmark därför samma rättigheter och skyldigheter i förhållande till övriga Schengenstater som tidigare. När det däremot gäller övriga delar av Schengenregelverket – de som hänförs till tredje pelaren – gäller inte några särbestämmelser för Danmark.

Motionärerna i motion U16 (mp) anser som ovan nämnts att Sverige skall begära att få samma särställning i unionen som Danmark. Som framgått tidigare delar utskottet inte denna uppfattning. Härutöver anser utskottet att införlivandet av Schengensamarbetet i EU på ett betydelsefullt sätt kommer att bidra till att målet om fri rörlighet för personer inom unionen uppfylls samtidigt som möjligheterna till bekämpning av gränsöverskridande brottslighet förstärks.

Utskottet anser att motion U16 yrkande 10 bör avstyrkas.

I sammanhanget bör här slutligen också nämnas något om den nordiska passunionen. Genom en gemensam förklaring (47) uttalar EU:s medlemsstater att de är eniga om att vidta alla nödvändiga åtgärder för att avtalen med Norge och Island skall kunna träda i kraft samtidigt med Amsterdamfördraget. Ett sådant avtal tillsammans med bestämmelserna om det särskilda protokollet om Danmarks ställning bör enligt utskottets mening innebära att det finns förutsättningar att säkerställa att den nordiska passfriheten kan behållas inom ramen för Schengensamarbetet.

Sammanfattning

Såvitt avser de frågor som faller inom justitieutskottets beredningsområde tillstyrker utskottet således regeringens förslag om att anta förslaget till lag

om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Vidare anser utskottet att riksdagen skall godkänna dels Amsterdamfördraget jämte de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget, dels att regeringen avger en förklaring enligt artikel K 7.2 och K 7.3 b (artikel 35.2 och 35.3 b) i Fördraget om Europeiska unionen i deras nya lydelse.

Stockholm den 2 april 1998

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Lars-Erik Lövdén (s), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Sigrid Bolkéus (s), Märta Johansson (s), Ingbritt Irhammar (c), Margareta Sandgren (s), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kd), Jeppe Johnsson (m), Åke Sundqvist (m) och Cinnika Beiming (s).

Avvikande meningar

1. Godkännande av Amsterdamfördraget

Alice Åström (v) och Kia Andreasson (mp) anför:

Risken för att utvecklingen går mot en europeisk federal stat utan inflytande för de nationella parlamenten och medborgarna i de enskilda länderna är enligt vår mening uppenbar. Beslut som har stor betydelse för den enskildes vardag kan i fortsättningen i praktiken komma att fattas av andra länders företrädare genom överstatliga beslut, eftersom besluten inte kräver enhällighet bland medlemsstaterna.

Vi nöjer oss här med att – inom justitieutskottets beredningsområde – peka på överförandet av kompetens från tredje till första pelaren. För de områden som blir kvar inom tredje pelaren införs en beslutsordning med starka överstatliga inslag. Enligt vår bedömning är risken uppenbar att det överstatliga samarbetet snart omfattar också polissamarbetet och straffrättsliga frågor. Denna utveckling kan vi inte acceptera. Riksdagen bör avstyrka Amsterdamfördraget.

Vi anser att riksdagen med bifall till motionerna U16 yrkande 6 (delvis) och U17 yrkande 1 (delvis) skall avslå proposition 1997/98:58.

2. Samarbetet inom EG (första pelaren) samt införlivande av Schengensamarbetet

Kia Andreasson (mp) anför:

Den växande kritiken mot EU i Sverige och det ökade stödet för ett utträde ur unionen borde ha beaktats av regeringen vid förhandlingarna om Amsterdamfördraget. I stället för att med hastiga steg nu fortsätta EU:s utveckling mot ökad överstatlighet i olika frågor borde regeringen ha strävat efter att behålla ett mellanstatligt samarbete också i de frågor som nu genom fördraget förs över – och med anledning av Schengensamarbetet kommer att föras över – till första pelaren. När nu regeringen har misslyckats att ta till vara svenska medborgares intressen bör riksdagen begära att få samma särställning i unionen som Danmark givits genom protokollet om Danmarks ställning. Det får ankomma på regeringen att förhandla fram ett sådant protokoll.

Jag anser att riksdagen med bifall till motion U16 yrkande 10 (delvis) som sin mening bör ge regeringen till känna vad jag nu anfört.

3. Polis- och tullsamarbete – Europol

Alice Åström (v) och Kia Andreasson (mp) anför:

Enligt Amsterdamfördraget skall det bli möjligt för företrädare för Europol att delta i operativa insatser av gemensamma grupper i en stödjande funktion. Enligt vår mening är det oklart var gränserna går för vad som är en stödjande funktion; det synes inte föreligga några hinder mot att företrädare för Europol får rätt till myndighetsutövning här i landet. Det är vår bestämda uppfattning att företrädare för Europol inte skall tillåtas att delta i operativt arbete på svenskt territorium. Detsamma gäller polisen inom Schengensamarbetets ramar – inte heller dessa bör tillåtas på svensk mark. Det får ankomma på regeringen att vidta de åtgärder som behövs med anledning av vad vi nu anfört.

Vi anser att riksdagen med bifall till motion U17 yrkande 11 som sin mening bör ge regeringen till känna vad vi nu anfört.

4. Beslutsfattande m.m. inom tredje pelaren

Alice Åström (v) och Kia Andreasson (mp) anför:

Såväl vad gäller de samarbetsområden som förs över från tredje till första pelaren som de områden som blir kvar under tredje pelaren införs nya former för beslutsfattande. Enligt vår mening blir det en fullständigt översiktlig snårskog av bestämmelser för olika typer av beslut. Vidare inför man genom rambeslutet i princip en beslutsform som liknar den som råder för direktiv som antas inom första pelaren. Detta står enligt vår mening inte i överensstämmelse med att samarbetet inom tredje pelaren skall vara mellanstatligt. Enligt vår mening måste regeringen arbeta för en förenkling av beslutsformerna och för att denna typ av bindande beslut i tredje pelaren avskaffas.

Vi anser att riksdagen med bifall till motion U17 yrkande 10 som sin mening bör ge regeringen till känna vad vi nu anfört.

5. Förklaring om att ge EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden

1997/98:JuU6y

Alice Åström (v) och Kia Andreasson (mp) anför:

Enligt Amsterdamfördraget kan medlemsländerna ge EG-domstolen rätt att meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, liksom om tolkningen av tredjepelarkonventioner och om giltigheten och tolkningen av åtgärder att genomföra dem. För den medlemsstat som väljer att ansluta sig till systemet innebär detta att de egna domstolarna blir bundna av EG-domstolens förhandsavgörande i det enskilda fallet. Vi anser att Sverige inte skall ge EG-domstolen sådana befogenheter, eftersom det vore att ge en överstatlig institution kontroll över mellanstatliga angelägenheter.

Vi anser att riksdagen med bifall till motion U16 yrkande 7 skall avslå förslaget i propositionen om att avge en förklaring om att ge EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgöranden.

Till utrikesutskottet.....	1
Inledning	1
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	1
Utskottet.....	2
Yttrandets omfattning.....	2
Godkännande av Amsterdamfördraget.....	2
Samarbetet inom EG (första pelaren)	4
Samarbete i rättsliga och inrikes frågor (tredje pelaren).....	6
Mål och inriktning	6
Polis- och tullsamarbete.....	7
Straffrättsligt samarbete.....	8
Beslutsfattande m.m.	9
Institutionernas roll.....	10
Införlivande av Schengensamarbetet.....	12
Sammanfattning	14
Avvikande meningar.....	14
1. Godkännande av Amsterdamfördraget.....	14
2. Samarbetet inom EG (första pelaren) samt införlivande av Schengensamarbetet.....	15
3. Polis- och tullsamarbete – Europol	15
4. Beslutsfattande m.m. inom tredje pelaren.....	15
5. Förklaring om att ge EG-domstolen behörighet att meddela för- handsavgöranden	16