

Till utrikesutskottet

Inledning

Utrikesutskottet har den 6 april 2000 beslutat att bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1999/2000:60 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1999 jämte motionerna 1999/2000:U12–14 som väckts med anledning av skrivelsen. Därutöver finns motioner från den allmänna motionstiden.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Inledning

I skrivelsen lämnar regeringen i enlighet med 10 kap. 1 § riksdagsordningen en redogörelse för verksamheten i Europeiska unionen under år 1999. Skrivelsen behandlar Europeiska unionens övergripande utveckling, det ekonomiska och sociala samarbetet, unionens förbindelser med omvärlden, det rättsliga och inrikes samarbetet samt unionens institutioner.

Yttrandets omfattning

De frågor som ligger inom justitieutskottets beredningsområde berörs i första hand i skrivelsens avsnitt 5, 35, 37 och 40. Avsnitt 5 behandlar Amsterdamfördraget, avsnitt 35 polissamarbete, straffrättsligt samarbete och tullsamarbete, avsnitt 37 Schengensamarbetet och avsnitt 40 förberedelserna för Sveriges ordförandeskap i EU. I yttrandet behandlar utskottet vissa frågor inför unionens utvidgning samt de frågor inom utskottets beredningsområde som särskilt bör uppmärksammas under det svenska ordförandeskapet. Utskottet behandlar härvid motion 1999/2000:U13 yrkande 2 (delvis) av Holger Gustafsson m.fl. (kd).

Allmänt om samarbetet i tredje pelaren

Riksdagen godkände den 29 april 1998 Amsterdamfördraget om ändring av bl.a. Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget) och fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197). Fördraget innebar bl.a. en omfattande reformering av samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999.

Genom Amsterdamfördragets ikraftträdande fördes delar av det rättsliga och inrikes samarbetet över från unionens tredje pelare till dess första pelare. Det gäller frågor om asyl, invandring, visering och annan politik som rör fri rörlighet för personer samt civilrättsligt samarbete. I den tredje pelaren återstår alltså straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Fördragsbestämmelserna återfinns i avdelning VI i Unionsfördraget.

Enligt artikel 29 skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Detta mål skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Åtgärder skall vidtas genom närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europeiska polisbyrå (Europol) och genom sådant samarbete mellan rättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, allt i enlighet med närmare bestämmelser i andra artiklar i fördraget. Vidare skall tillnärmning av straffrättsliga regler i medlemsstaterna kunna ske när det är nödvändigt.

Till sin karaktär är samarbetet i tredje pelaren mellanstatligt. Någon normgivningskompetens har inte överlåtits från medlemsstaterna till unionen. Samarbetet omfattas alltså inte av EG-rätten och dess principer. Skälet till denna ordning är att samarbetet berör rättsstatliga kärnområden, inom vilka det ansetts viktigt att medlemsstaterna får behålla ett självbestämmande. Arbetet inom tredje pelaren leds, på samma sätt som inom EU i övrigt, av rådet, som vid sina sammanträden består av berörda fackministrar. I ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) ingår sålunda justitie- och inrikesministrarna.

Av artikel 34 framgår att rådet på lämpligt sätt skall vidta åtgärder för att främja samarbete som bidrar till att unionens mål uppnås. Rådet får för detta ändamål upprätta konventioner som skall antas av medlemsstaterna enligt deras nationella bestämmelser. Om inte annat anges i konventionerna skall dessa, så snart de har antagits av åtminstone hälften av medlemsstaterna, träda i kraft för dessa medlemsstater. Rådet får vidare anta s.k. rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvä-

gagångssätt. De har inte s.k. direkt effekt, dvs. de kan inte grunda rättigheter eller skyldigheter för enskilda så länge de inte införlivats med nationell rätt. I sammanhanget kan anmärkas att rambeslut, i likhet med andra bindande internationella överenskommelser, fordrar godkännande av riksdagen om beslutet förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas (se 10 kap. 2 § regeringsformen).

Härutöver kan rådet anta gemensamma ståndpunkter som anger unionens inställning i en viss fråga samt fatta andra beslut som överensstämmer med målen i denna del av Unionsfördraget, dock inte beslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Beslut av rådet förutsätter enhällighet.

I motionen U13 begärs ett tillkännagivande av innebörd att regeringen skall fokusera på säkerhetsfrågorna i samband med östutvidgningen. Till säkerhetsfrågor hänför motionärerna bl.a. skydd mot organiserad och internationell brottslighet. Motionärerna framhåller särskilt smugglingen av narkotika och vapen samt sexhandeln med kvinnor och barn.

På grundval av de beslut som fattades av Europeiska rådet i Luxemburg i december 1997 inleddes den 30 mars 1998 en anslutningsprocess som omfattade tio kandidatländer från Central- och Östeuropa samt Cypern. Den 31 mars samma år öppnades bilaterala regeringskonferenser för inledande av medlemskapsförhandlingar med Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Cypern. Europeiska rådet beslöt vid sitt möte i Helsingfors i december 1999 att inleda medlemskapsförhandlingar också med Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien och Slovakien. Samtidigt erhöll Turkiet status som kandidatland. Vid samma möte uttalade Europeiska rådet att EU borde kunna välkomna nya medlemsstater från slutet av år 2002.

Samtliga kandidatländer ansågs i kommissionens yttranden sommaren 1997 vara svaga i rättsliga och inrikes frågor. Mot bakgrund härav och med hänsyn till områdets centrala betydelse för bl.a. rättsstatskriteriet förklarade justitie- och inrikesministrarna tidigt att de avsåg att spela en aktiv roll i utvidgningsprocessen.

I skrivelsen redovisar regeringen att förhandlingar under våren innevarande år kommer att öppnas med Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern vad avser rättsliga och inrikes frågor.

Regeringen framhåller vidare att det har tagits flera initiativ i utvidgningsprocessen inom området. Sålunda slöts vid RIF-rådets möte i maj 1998 en föranslutningspakt mot organiserad brottslighet mellan kandidatländerna och medlemsländerna. Pakten är en politiskt men inte rättsligt bindande överenskommelse som innehåller ett antal principer om åtgärder för att förbättra samarbetet i kampen mot internationell brottslighet. Under år 1999 har paktens parter sammanträtt och samrått i olika frågor.

Vidare redovisar regeringen att rådet antagit en gemensam åtgärd om en kollektiv utvärderingsmekanism. En särskild rådsarbetsgrupp bestående av experter från medlemsländerna bistår sedan september 1998 rådet och kommissionen med utvärderingar av kandidatländerna inom RIF-området. I detta arbete deltar således inte kandidatländerna. Expertrapporterna är avsedda att utgöra ett stöd för rådet under de kommande förhandlingarna på det rättsliga och inrikes området. Mot bakgrund av den vikt som läggs vid de rättsliga och

inrikes frågorna har regeringen tagit initiativ till ett intensifierat institutionellt samarbete på rättsområdet med främst Estland, Lettland och Litauen för att underlätta för dessa stater att bli medlemmar i EU (skriv. s. 36 f).

Inom EU bedrivs ett omfattande arbete mot organiserad brottslighet. En särskild handlingsplan mot den organiserade brottsligheten antogs av RIF-rådet i april 1997 och godkändes av Europeiska rådet vid dess möte i Amsterdam i juni samma år. Handlingsplanen innehåller politiska riktlinjer och särskilda rekommendationer till rådet att vidta en rad åtgärder som spänner över ett vitt fält.

Vid sitt möte i Wien i december 1998 gav Europeiska rådet i uppdrag åt RIF-rådet att förstärka åtgärderna mot den organiserade brottsligheten med beaktande av de utökade möjligheter i detta hänseende som Amsterdamfördraget ger. Uppdraget återfinns i en handlingsplan för genomförande av Amsterdamfördraget, den s.k. Wienhandlingsplanen.

I enlighet med en rekommendation i 1997 års handlingsplan har rådet inrättat en sektorsöversgripande arbetsgrupp mot den organiserade brottsligheten. En av gruppens huvuduppgifter är att genomföra de riktlinjer och rekommendationer som finns i handlingsplanen. Arbetsgruppen har utarbetat en ny sammanhållen strategi för det fortsatta arbetet med att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten. Strategin antogs av RIF-rådet den 27 mars 2000.

Särskilda insatser görs också för att höja kvaliteten såväl på rättskipningen som på de rättsvårdande myndigheterna i olika kandidatländer.

Utskottet vill vidare framhålla att Europeiska rådet vid sitt möte i Köpenhamn i juni år 1993 fastställde vissa kriterier för bedömningen av länder som önskar bli medlemmar i EU. Dessa innebär bl.a. att tillträdande stater skall ha rättsstatens karakteristiska kännetecken, dvs. demokrati, respekt för lagar och mänskliga rättigheter samt skydd och respekt för minoriteters rättigheter, fungerande marknadsekonomier och förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen. Medlemskap förutsätter att kandidatlandet har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser och ansluta sig till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union. Ett land som önskar bli medlem måste alltså – helt naturligt – uppfylla de krav på en rättsstat som ställs på de befintliga medlemsstaterna och kunna delta i det rättsliga samarbetet inom unionen.

Utskottet vill för sin del instämma i motionärernas uppfattning att det är utomordentligt viktigt för EU att bekämpa den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten. Att såväl brottsligheten som kvaliteten på brottsbekämpningen och rättskipningen i kandidatländerna måste ägnas särskild uppmärksamhet är enligt utskottets mening tydligt. Utskottet kan emellertid konstatera att det inom EU pågår ett omfattande arbete för att bekämpa den organiserade brottsligheten såväl inom unionen som i kandidatländerna.

Mot denna bakgrund är enligt utskottets uppfattning önskemålen i motion U13 (yrkande 2) tillgodosedda, och utskottet föreslår att motionsyrkandet avstyrks i denna del.

När det så gäller frågor som särskilt bör uppmärksammas under det svenska ordförandeskapet, har man från regeringens sida för utskottet redovisat några spörsmål som regeringen anser angelägna. Av dessa vill utskottet

framför allt betona ett fortsatt arbete med brottsförebyggande åtgärder och åtgärder till stöd för brottsoffer.

I fråga om brottsförebyggande åtgärder noterar utskottet med tillfredsställelse det initiativ som togs av Sverige gemensamt med Danmark och Storbritannien inför Europeiska rådets möte i Tammerfors. Även de övriga åtgärder som regeringen redovisar, såsom stöd till och samverkan mellan lokala brottsförebyggande projekt, anser utskottet värda att utveckla.

I fråga om brottsoffer är det angeläget att Sverige verkar för att dessa får erforderligt stöd inte minst när de utsatts för brott i andra länder än sitt hemland. En europeisk samsyn beträffande vikten av att stödja brottsoffer synes eftersträvasvärd.

Andra frågor som utskottet anser böra uppmärksammas är ömsesidigt erkännande och verkställighet av medlemsstaternas avgöranden i brottmål samt bekämpande av narkotikasmuggling och miljöbrott. I detta sammanhang vill utskottet också betona värdet av det samarbete mellan polismyndigheter och åklagare i de olika medlemsstaterna som bedrivs inom tredje pelaren.

Slutligen vill utskottet understryka att handlingsutrymmet under det svenska ordförandeskapet i inte ringa grad kommer att påverkas av vilka frågor som drivits av det föregående ordförandeskapet. Det är därför angeläget att Sverige redan under det franska ordförandeskapet med kraft för fram de frågor inom straffrättsligt samarbete och polissamarbete som enligt svensk uppfattning är angelägna.

Stockholm den 26 april 2000

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp), Anita Sidén (m) och Cecilia Magnusson (m).

Till utrikesutskottet.....	1
Inledning	1
Utskottet.....	1
Inledning	1
Yttrandets omfattning.....	1
Prioriteringar inför ordförandeskapet.....	2
Allmänt om samarbetet i tredje pelaren.....	2