



Framtidskonventet

Till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Skrivelsen 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid hänvisades till konstitutionsutskottet. Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet beslutade att bereda av skrivelsen berörda utskott tillfälle att yttra sig över denna jämte eventuella motioner under förutsättning att konstitutionsutskottet överlämnade ärendet till det sammansatta utskottet. Ett sådant överlämnande har därefter också beslutats.

Motionerna K1–K13 har väckts med anledning av skrivelsen.

Skrivelsen föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Till yttrandet har fogats två avvikande meningar (m, v, mp).

Inledning

En utgångspunkt för konventets arbete har varit att pelarstrukturen skall avskaffas och att beslutsformer, rättsliga instrument och annat så långt som möjligt skall regleras på ett enhetligt sätt.

Konventets förslag innebär sammanfattningsvis att pelarstrukturen inom EU avskaffas och att det nuvarande samarbetet inom unionen rörande frågor som faller inom justitieutskottets beredningsområde förändras från att vara huvudsakligen mellanstatligt till att få tydliga överstatliga inslag. Huvudregeln blir att nya rättsakter – europeiska lagar och ramlagar – antas genom beslut i rådet med kvalificerad majoritet och med medbeslutande av Europaparlamentet. Det har funnits en bred enighet i konventet om denna överstatliga inriktning på reformarbetet. Rörande ett antal frågor inom utskottets beredningsområde föreslås dock att kravet på enhällighet skall behållas vid beslutsfattandet i rådet.

Medlemsstaternas nationella parlament ges möjlighet att granska förslag från kommissionen mot bakgrund av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Om minst en fjärdedel av de nationella parlamenten anser, rörande frågor som faller under utskottets beredningsområde, att subsidiaritetsprincipen kränks skall kommissionen ompröva sitt förslag. De nationella parlamen-

ten ges även en roll i den parlamentariska granskningen respektive utvärderingen av Europol och Eurojust.

Konventets förslag redovisas huvudsakligen på ett övergripande plan. Anledningen till detta är att de för utskottet relevanta artiklarna ännu inte diskuterats i sak i regeringskonferensen och att hela konventsförslaget dessutom är föremål för en juridisk-teknisk analys inom rådet som kommer att innebära vissa omstruktureringar. Mot den angivna bakgrunden vill utskottet framhålla att de artikelhänvisningar som görs syftar till det innehåll och den numrering de har enligt konventets förslag (dok. CONV 850/03).

Yttrandet är disponerat så att efter en redogörelse av nuvarande bestämmelser beskrivs konventets förslag i erforderliga delar samt de motionsyrkanden som utskottet valt att yttra sig över. Utskottets överväganden följer därefter.

Det rättsliga samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren

I avdelning VI, artiklarna 29–42, i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) finns de bestämmelser om rättsliga och inrikes frågor som handlar om polis-samarbete och straffrättsligt samarbete. Bestämmelserna påverkar inte medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning samt att skydda den inre säkerheten (artikel 33 FEU).

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

Målet 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. Som medel för att uppnå detta mål nämns bl.a. närmare samarbete mellan medlemsstaternas polismyndigheter, både direkt och genom Europol, mellan rättsliga myndigheter genom Eurojust och genom tillnärmning av straffrättsliga regler när det är nödvändigt.

För att främja samarbetet inom de områden som anges i avdelning VI i FEU skall rådet på lämpligt sätt vidta åtgärder som bidrar till att unionens mål uppnås. För detta ändamål får rådet efter initiativ från en eller flera medlemsstater eller kommissionen genom *enhälligt* beslut bl.a. anta rambeslut och beslut som inte har direkt effekt i medlemsstaterna. Rambeslut – till skillnad från beslut – medför en tillnärmning av medlemsstaternas författningar. Rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men inte avseende hur implementeringen skall göras (artikel 34 FEU). Innan rådet fattar beslut om antagande av ett rambeslut eller ett beslut skall Europaparlamentet höras. Europaparlamentet skall avge sitt yttrande inom en

tidsfrist som inte får vara kortare än tre månader. Om något yttrande inte avges inom denna tid får rådet fatta beslut om antagande av det rättsliga instrumentet (artikel 39 FEU).

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen omfattar samarbete mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna – för svenskt vidkommande i första hand polis, åklagare och domstolar – avseende rättsliga förfaranden och verkställighet av beslut. Vidare omfattar samarbetet utlämning mellan medlemsstaterna samt frågor om behörighetskonflikter och förenlighet av medlemsstaternas regelverk. Slutligen omfattar samarbetet gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel (artikel 31.1 FEU).

Vad gäller polissamarbetet inom unionen skall rådet främja detta bl.a. genom samarbete genom Europol. Europol skall ges möjlighet att underlätta och stödja förberedelse samt främja samordning och utförande av utredningsinsatser av medlemsstaternas polis. Operativa insatser skall ledas av de berörda medlemsstaternas egna myndigheter. Europol har en stödjande funktion i dessa fall. Europol skall också kunna anmoda medlemsstaternas behöriga myndigheter att genomföra och samordna utredningar i särskilda fall (artikel 30 FEU).

Rådet skall uppmuntra att samarbete sker genom Eurojust, samarbetsorganet för medlemsstaternas nationella åklagarmyndigheter, och bl.a. möjliggöra för Eurojust att underlätta en god samordning mellan de nationella myndigheterna. Eurojust skall vidare stödja brottsutredningar som gäller grov gränsoverskridande brottslighet, i synnerhet om den är organiserad (artikel 31.2 FEU).

Samarbetet inom Europol regleras i Europokonventionen, medan Eurojust inrättats genom ett beslut i rådet.

EG-domstolen får, om medlemsstaterna godtagit domstolens behörighet i denna del, meddela förhandsbesked om giltigheten och tolkningen av bl.a. rambeslut och beslut som antagits enligt bestämmelserna i avdelning VI i FEU samt om åtgärderna för att genomföra dessa i medlemsstaterna (artikel 35 FEU). Sverige har avgett en förklaring som innebär att EG-domstolen har behörighet att pröva dessa frågor.

I sammanhanget bör nämnas att vissa åtgärder för att på unionsnivå genomföra beslut och konventioner som rör det straffrättsliga samarbetet i dag beslutas med kvalificerad majoritet i rådet utan hörande av Europaparlamentet (artikel 34.2 c och d FEU). Vidare bör påpekas att det i det nuvarande fördraget finns en möjlighet att genom *enhälligt* beslut i rådet, efter att ha hört Europaparlamentet, besluta att frågor som rör det straffrättsliga samarbetet skall omfattas av det beslutsförfarande som konventet nu föreslår. Rådet skall därefter rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser (artikel 42 FEU). Slutligen bör nämnas att regeringsformen efter den senaste ändringen tillåter överförande

av kompetens till EU på detta område (se 10 kap. 5 § RF, prop. 2001/02:72, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, SFS 2002:903).

Konventets förslag avseende det framtida polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inom EU

Beslutsformer m.m.

Konventets förslag innebär att pelarstrukturen avskaffas och att det straffrättsliga samarbetet, i vid bemärkelse, förändras från att vara mellanstatligt till att få tydliga överstatliga inslag. Något förenklat kan förslaget beskrivas som att de frågor som nu omfattas av den nuvarande tredje pelaren överförs till den första pelaren. Vissa särbestämmelser bl.a. vad avser beslutsfattandet, jämfört med gemenskapsrätten i övrigt, kommer dock alltjämt att finnas.

För närvarande fattas beslut i rådet om frågor som rör det straffrättsliga samarbetet med enhällighet efter det att Europaparlamentet haft möjlighet att yttra sig. Sverige representeras i rådet av företrädare för regeringen. Kravet på enhällighet i rådet för att en rättsakt, vanligen ett rambeslut, skall antas innebär att samtliga medlemsstater har vetorätt. Denna används inte i praktiken men är naturligtvis något som har betydelse för förhandlingsarbetet.

Om den föreslagna rättsakten kräver lagstiftningsåtgärder i Sverige måste regeringen inhämta riksdagens godkännande innan den röstar för att rättsakten skall antas i rådet (se 10 kap. 2 § RF). Rörande dessa rättsakter lämnar regeringsrepresentanter en s.k. parlamentarisk granskningsreservation under förhandlingarna. Detta innebär att regeringen inte kan ingå någon för Sverige bindande överenskommelse förrän riksdagen lämnat sitt godkännande. Såsom praxis i Sverige har utbildats föreslår regeringen i en godkännandeproposition att riksdagen godkänner ett utkast till rambeslut. I ärendet redovisas lagstiftningsbehovet. Regeringen återkommer till riksdagen efter rambeslutets antagande i ett senare ärende med förslag till lagändringar. Denna ordning blir inaktuell om konventets förslag antas.

Enligt konventets förslag skall nuvarande rättsliga instrument ersättas med europeiska lagar och ramlagar (artiklarna 32 och 33). I likhet med dagens rambeslut binder europeiska ramlagar medlemsstaterna avseende de mål som skall uppnås men överlåter till medlemsstaterna att bestämma hur detta skall ske; härför krävs alltså nationell lagstiftning. Europeiska lagar däremot är direkt tillämpliga.

Såväl kommissionen som de enskilda medlemsstaterna har initiativrätt, dvs. får lägga fram förslag för prövning i rådet. En medlemsstat måste dock ha stöd av minst en fjärdedel av medlemsländerna för att få förslaget behandlat (artikel III-165).

Beslut fattas enligt konventets förslag i de flesta fall med kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande av Europaparlamentet. Rörande ett

antal frågor inom utskottets beredningsområde föreslår konventet dock att kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet skall behållas. Här kan nämnas frågorna om en utökning av gärningar på den s.k. listan och om operativt polissamarbete (se artiklarna III-172.1 tredje stycket och III-176.3). En genomgående motivering i konventet för att behålla kravet på enhällighet i dessa delar är de rättsliga och inrikes frågornas särskilda karaktär. De berör nationalstatens kärnuppgifter, att upprätthålla lag och ordning samt svara för bl.a. tvångsåtgärder mot enskilda. – Det bör tilläggas att det krävs att Europaparlamentet lämnar sitt samtycke för att ytterligare brott skall kunna föras upp på den s.k. listan. – När beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i rådet på området med frihet, säkerhet och rättvisa krävs, fr.o.m. den 1 november 2009 enligt konventets förslag, att förslaget skall stödjas av en majoritet av medlemsstaterna som företräder minst tre femtedelar av unionens befolkning för att det skall bli antaget (se artikel 24).

I motion K13 (mp) begärs att beslut på det rättsliga området även i fortsättningen skall fattas med *enhällighet* i rådet. Här anförs bl.a. att den polisiära verksamheten och straffrätten tillhör nationalstatens kärnuppgifter samt att de föreslagna särreglerna rörande beslutsfattandet är otillräckliga. Motionärerna ser vidare faror i ett system som innebär att för Sverige bindande beslut fattas utan att först ha godkänts av riksdagen samt att det straffrättsliga samarbetet kan leda till omotiverade straffskärpningar.

Rådet – strategiska riktlinjer och en ständig kommitté

Konventet föreslår att Europeiska rådet skall bestämma strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel III-159). Besluten skall fattas med konsensus. Bestämmelsen är ny men innebär i praktiken enbart en kodifiering av rådande praxis. Det arbetet syftar till att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Slutsatserna från stats- och regeringschefernas möte i Tammerfors hösten 1999 utgör sådana strategiska riktlinjer. Vid det mötet fattades vissa strategiska beslut om vilka frågor på det rättsliga området som skulle vara prioriterade.

Konventet föreslår vidare att det skall inrättas en ständig kommitté vid ministerrådet för att se till att det operativa samarbetet inom unionen förbättras i frågor som rör den inre säkerheten. Kommittén skall vidare främja samordningen av de åtgärder som vidtas av behöriga nationella myndigheter. I konventet har förts en diskussion om hur man kan stärka unionens operativa samarbete. Det har uppfattats som en brist att det inte finns någon övergripande samordning av detta arbete, inte minst med tanke på de behov av gränsoverskridande insatser som kan uppstå vid större katastrofer, terroristattacker och liknande som berör flera medlemsstater. Företrädare för berörda unionsorgan kan medverka i kommitténs arbete. Europaparlamentet och de nationella parlamenten skall hållas informerade om kommitténs arbete (artikel III-162). Även denna bestämmelse är ny, men tanken är att den föreslagna

kommittén skall ersätta dagens Artikel 36-kommitté, som främst kommit att fungera som ett förhandlingsorgan rörande lagstiftningsfrågor. Den ständiga kommitténs uppgift är tänkt att begränsas till övergripande strategiska insatser. Det faktiska polisarbetet skall utföras av de nationella myndigheterna och av Europol.

I motion K10 (m) begärs att konventets förslag i dessa delar avvisas. Här anförs att det inte föreligger skäl att ge Europeiska rådet en fördragsreglerad rätt att ta fram strategiska riktlinjer på detta område. Rörande den föreslagna ständiga kommittén pekar motionärerna på riskerna för dubbelarbete och interna kompetensdiskussioner, vilket inte gagnar brottsbekämpningen.

Brottsförebyggande åtgärder

Det finns ingen rättslig grund i FEU för att unionen skall kunna anta rättsakter som omfattar brottsförebyggande åtgärder.

Konventet föreslår att en rättslig grund införs som möjliggör samarbete kring brottsförebyggande frågor. Samarbetet på detta område är enligt förslaget begränsat till stödjande och uppmuntrande åtgärder som skall kunna regleras i europeiska lagar eller ramlagar. Unionsåtgärderna på detta område får inte innebära någon tillnärmning av medlemsstaternas rättsordningar (artikel III-173).

I motion K10 (m) anförs att EU inte skall ges någon kompetens avseende brottsförebyggande åtgärder. Här anförs att de åtgärder som åsyftas i artikeln i första hand är en nationell angelägenhet. Motionärerna pekar på att de brottsförebyggande åtgärder som unionen bör vidta rör polisiära åtgärder och inte insatser som hör hemma inom delar av samhällslivet som inte till någon del omfattas av unionens kompetens.

Straffrättsligt samarbete

Samarbetet inom det straffprocessrättsliga området bygger bl.a. på principen om ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas domar och beslut. Inom den materiella straffrätten arbetar man med tillnärmning, t.ex. i form av ”minsta gemensamma maximistraff” men även med gemensamma brottsbeskrivningar.

Konventet föreslår att samarbetet också i fortsättningen skall bygga på den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande i fråga om straffprocessrätten. I förslaget anges att det skall vidtas åtgärder för att säkerställa att alla former av domar och rättsliga avgöranden erkänns i hela unionen och för att förebygga och lösa behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna. Vidare skall utbildning av domare och domarpersonal främjas samt det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna främjas inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut. Dessa åtgärder skall regleras i europeiska lagar eller ramlagar (artikel III-171.1).

Vidare föreslås att rådet, i syfte att stärka förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter, skall kunna fatta beslut om europeiska ramlagar med

minimiregler om tillåtlighet av bevis, fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter. Det skall också vara möjligt att i samma syfte anta minimiregler på andra områden av det straffprocessuella förfarandet. Detta kräver i sådana fall *enhällighet* i rådet och samtycke av Europaparlamentet. Om sådana minimiregler antas skall detta inte hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa en högre nivå när det gäller skydd för enskilda personers rättigheter vid straffrättsliga förfaranden (artikel III-171.2).

När det gäller den materiella straffrätten föreslår konventet en ordning med ramlagar med minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder. Dessa skall gälla inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag till följd av effekterna av brotten eller på grund av att det föreligger ett särskilt behov att bekämpa brottsligheten på unionsrättsliga grunder. Detta gäller en rad i förslaget uppräknade brott, nämligen terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig vapenhandel, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet, den s.k. *listan*. Rådet ges också en möjlighet att i *enhällighet* och med Europaparlamentets samtycke ytterligare utvidga listan med andra brott som uppfyller de inledningsvis angivna kraven (artikel III-172.1).

Till sist föreslås också att ramlagar skall få beslutas inom områden av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik, om straffrättsliga påföljder visar sig nödvändiga för att politiken skall genomföras effektivt (artikel III-172.2).

Det nu sagda innebär att ramlagar enligt förslaget kan beslutas dels beträffande brott som finns på listan, dels beträffande ännu inte närmare angivna brott som skadar unionens gemensamma intressen. Ramlagar beslutas med majoritetsbeslut. Proceduren för att utvidga listan består av två steg. Brottet i fråga måste uppfylla rekvisiten i artikel 172.1, dvs. brottet skall vara av allvarligt slag och ha gränsöverskridande inslag eller så skall det finnas ett särskilt behov av att bekämpa brottet på unionsrättsliga grunder. Ett beslut om att tillföra listan ett nytt brott kräver *enhällighet* i rådet, efter att Europaparlamentet hörts. Därefter skall rekvisiten m.m. för det nya brottet på listan fastställas i en europeisk ramlag. När det gäller brott mot unionens intresse fattas beslut direkt om en europeisk ramlag. Som framgår skall således samtliga rättsakter som antas inom unionen enligt artiklarna III-171 och III-172 regleras i europeiska ramlagar.

Som tidigare framgått har såväl kommissionen som de enskilda medlemsstaterna initiativrätt, dvs. får lägga fram förslag för prövning i rådet avseende området med frihet, säkerhet och rättvisa. En medlemsstat måste dock ha stöd av minst en fjärdedel av medlemsländerna för att få förslaget behandlat (artikel III-165).

Slutligen kan anmärkas att det i konventets förslag anges att, i likhet med vad som gäller enligt FEU, ingen av bestämmelserna i avsnittet om det straff-

rättsliga och polisiära samarbetet påverkar medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten (artikel III-163).

I motion K8 (kd) anförs att det är viktigt att det straffrättsliga samarbetet vidareutvecklas genom bl.a. en ökad samordning av medlemsstaternas rättsordningar och en förenkling av beslutsprocesserna inom unionen.

I motion K2 (c) begärs en tydlig kompetensfördelning mellan unionen och medlemsstaterna på det straffrättsliga området och att användningen av europeiska lagar skall begränsas till unionsorganen Eurojust och Europol. Här pekas på att noggranna överväganden behöver göras innan beslut fattas som medför att en fråga därefter beslutas med majoritetsbeslut i rådet. Detta är nödvändigt för att kunna bedöma vilka rättspolitiska effekter en förändring medför. Motionärerna anförs vidare att kommissionens förslagsrätt på detta område bör begränsas. Motionärerna anförs slutligen att det bör vara ett krav att de nationella parlamenten hörs innan ytterligare brott förs upp på den s.k. listan.

I motionerna K9 (v) och K12 (fp) anförs att det är viktigt att rättssäkerhetsaspekterna alltid framhålls och noga beaktas i samband med införande av nya rättsakter på detta område. I motionerna framhålls att detta för närvarande är särskilt viktigt vad gäller genomförandet av den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande.

Polis- och åklagarsamarbete

Enligt FEU skall polis- och åklagarsamarbetet inom unionen syfta till att förebygga och bekämpa brottslighet vare sig denna är organiserad eller ej. Vissa brott, t.ex. olaglig narkotikahandel, människohandel, korruption och bedrägeri, anses särskilt angelägna att bekämpa. Samarbetet skall ske dels genom direkt samarbete mellan de nationella polis- och åklagarmyndigheterna, dels genom Europol och Eurojust.

Ramarna för Europols och Eurojusts verksamhet slås fast i FEU (artiklarna 30 och 31). I övrigt regleras, som framgått tidigare, Europols verksamhet i Europolkonventionen medan Eurojusts verksamhet regleras i ett rådsbeslut.

Europols huvuduppgift är att svara för en omfattande kriminalunderrättelseverksamhet och att på olika sätt främja samarbete mellan de nationella polismyndigheterna för att förebygga, upptäcka och utreda brott. Det finns också utrymme för visst operativt samarbete. Detta utförs i sådana fall av den aktuella medlemsstatens polis, men Europolpersonal kan delta.

Eurojusts huvuduppgift enligt FEU är att stödja utredningar som gäller grov gränsöverskridande brottslighet och att främja samarbetet mellan de nationella åklagarmyndigheterna. Verksamheten har inga operativa inslag.

Det finns ingen fördragsreglerad rätt för de nationella parlamenten att granska Europol och Eurojust. Däremot skall Europaparlamentet varje år få en rapport om deras respektive verksamhet. Rapporterna avfattas av rådet.

Konventet föreslår att polissamarbetet i stort skall ha samma utformning som för närvarande. Europols uppgift skall sålunda vara att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs

insatser samt deras ömsesidiga samarbete i den förebyggande kampen mot allvarlig gränsöverskridande brottslighet och sådan brottslighet som skadar ett unionsintresse (artikel III-177.1). I europeiska lagar skall fastställas bl.a. Europols arbetsuppgifter och dess insatsområde. Uppgifterna kan omfatta bl.a. regler om informationsutbyte, samordning, organisering och genomförande av utredningar och operativa insatser tillsammans med nationella åklagarmyndigheter eller inom gemensamma brottsutredningsgrupper. Alla Europols operativa insatser skall genomföras tillsammans med nationella myndigheter. Tvångsåtgärder får genomföras endast av berörda nationella myndigheter (artikel III-177.2 första stycket och 177.3). Europols verksamhet skall sålunda enligt förslaget inte längre regleras av en konvention utan av en europeisk lag. I den europeiska lagen skall vidare regleras den granskning som Europaparlamentet redan med gällande regler skall utföra av Europols verksamhet. De nationella parlamenten skall medverka i granskningen (artikel III-177.2 andra stycket). I förslaget finns ingen beskrivning av hur och i vilken omfattning Europaparlamentet skall granska Europol eller de nationella parlamentens roll.

I fråga om regleringen av Eurojusts verksamhet föreslås en motsvarande ordning med en grundläggande reglering i fördraget och en europeisk lag. Enligt förslaget skall Eurojusts uppgift vara att stödja och stärka samordning och samarbete mellan nationella åklagarmyndigheter med uppgift att lagföra allvarlig gränsöverskridande brottslighet eller brottslighet för vilken det krävs lagföring på unionsrättsliga grunder (artikel III-174.1). I europeiska lagar skall fastställas bl.a. Eurojusts insatsområde och arbetsuppgifterna. Dessa uppgifter kan omfatta att inleda och samordna straffrättsliga förfaranden som genomförs av nationella myndigheter, särskilt avseende brott som skadar unionens finansiella intressen. Vidare kan i europeiska lagar regleras frågor om stärkande av det rättsliga samarbetet, bl.a. genom att lösa behörighetskonflikter samt ett nära samarbete med det europeiska rättsliga nätverket (artikel III-174.2 första stycket). Formella processrättsliga åtgärder skall vidtas av behörig nationell personal (artikel III-174.3). I den europeiska lagen skall tas in regler om villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet. I förslaget saknas också här beskrivningar av hur den parlamentariska tillsynen skall gå till (artikel III-174.2 andra stycket).

Konventet föreslår vidare att rådet, efter hörande av Europaparlamentet, *enhälligt* skall kunna anta en europeisk lag eller ramlag för att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de behöriga myndigheterna som avses i artiklarna III-171 och III-176 kan ingripa på en annan medlemsstats territorium. Ett sådant ingripande skall ske i förbindelse och i samförstånd med myndigheterna i den stat i vilken ingripandet sker (artikel III-178). Artikeln är mot bakgrund av de angivna artikelhänvisningarna inte tillämplig på det samarbete som sker via Eurojust och Europol eftersom detta regleras i artiklarna III-174 och III-177. Här avses i stället samarbetet i övrigt mellan medlemsstaternas åklagar- respektive polismyndigheter. – I sammanhanget kan

nämnas att Sverige redan i dagsläget tillåter att utländska myndighetsföreträdare på svenskt territorium tillgriper tvångsåtgärder mot enskilda. Det får ske i vissa speciellt reglerade situationer och i begränsad omfattning (se bl.a. 5–7 §§ lagen [2000:343] om internationellt polisiärt samarbete).

I motion K13 (mp) anförs att Europol inte skall ges operativa befogenheter i enskilda medlemsstater. Motionärerna betonar vikten av att enskilda medlemsstater, i samarbete med andra, bekämpar alla typer av brott.

I motion K2 (c) anförs att tvångsåtgärder mot enskilda alltid skall vara en uppgift för medlemsstaternas nationella myndigheter.

I motionerna K9 (v) och K13 (mp) begärs att Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll i granskningen av Europol och utvärderingen av Eurojust förtydligas och blir substantiell. I motion K13 (mp) anförs att det är viktigt att regeringen med kraft verkar för att parlamenten ges rimliga möjligheter att utföra sin demokratiska kontrollfunktion. Liknande synpunkter framförs i motion K9 (v).

En europeisk åklagare

Konventet föreslår att det skall införas en ny rättslig grund för att genom *enhälligt* beslut i rådet och med Europaparlamentets samtycke inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Den europeiska åklagarmyndigheten skall vara behörig att utreda, lagföra och väcka åtal avseende grova brott som påverkar flera medlemsstater och rörande brott mot unionens finansiella intressen. Åtal skall väckas och drivas av den europeiska åklagarmyndigheten vid behöriga nationella domstolar i medlemsstaterna.

I en europeisk lag skall regleras bl.a. de processrättsliga reglerna för den europeiska åklagarmyndigheten, inklusive bestämmelser om tillåtande av bevisning, och regler för domstolskontroll av den europeiska åklagarmyndigheten (artikel III-175).

I motionerna K2 (c), K9 (v), K10 (m) och K13 (mp) anförs att det saknas skäl för att inrätta en europeisk åklagare och att det därför inte bör finnas någon rättslig grund i fördraget som möjliggör detta. I motion K2 (c) pekas på att inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet kan innebära en långtgående tillnärmning av medlemsstaternas straff- och processrätt. Liknande synpunkter framförs i motion K13 (mp). I motion K10 (m) pekas på att inrättandet av en europeisk åklagare skulle strida mot den grundläggande principen att unionen inte skall ha förvaltning på nationell eller lokal nivå.

I motion K12 (fp) anförs att frågan om inrättandet av en europeisk åklagare får avgöras mot bakgrund av brottslighetens utveckling och fördragets möjlighet att på ett effektivt sätt hantera denna utveckling.

Europeiska gemenskapernas domstol och normhierarkin

Domstolens behörighet enligt gemenskapsrätten omfattar bl.a. frågor om en medlemsstat underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget (fördragsbrottstalan), lagenligheten av rättsakter (ogiltighetstalan) och om Europapar-

lamentet, rådet eller kommissionen underlåtit att vidta åtgärder enligt fördraget (passivitetstalan). Domstolen får vidare på begäran av en nationell domstol meddela förhandsavgöranden om gemenskapsrättens tolkning och i vissa fall dess giltighet. Domstolens behörighet rörande frågor som omfattas av det nuvarande straffrättsliga samarbetet är som ovan redovisats inskränkt jämfört med vad som gäller avseende gemenskapsrätten (artikel 35 FEU).

Konventets förslag innebär – i likhet med vad som gäller i dag – att domstolen inte skall vara behörig att pröva frågor som rör polis- och ordningsfrågor som sorterar under nationell rätt. Undantaget från domstolens behörighet omfattar såväl frågor om en insats giltighet och dess proportionalitet som medlemsstaternas ansvar att upprätthålla lag och ordning samt att skydda statens inre säkerhet. Domstolen är dock behörig att pröva insatser av bl.a. nationell polis som görs med tillämpning av unionsrätt.

Konventet föreslår att det uttryckligen skall framgå att unionsrätten har företräde framför nationell rätt (artikel 10.1). – I det sammanhanget bör framhållas att unionen skall respektera medlemsstaternas nationella identitet som den kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Unionen skall vidare respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, bl.a. de rättsvärdande myndigheterna (artikel 5.1).

Unionens yttre gränser

Konventet föreslår att unionen skall fastställa en politik som syftar till bl.a. att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna. Stegvis skall inrättas ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. De nödvändiga åtgärder som krävs för att uppnå detta skall regleras genom bestämmelser i europeiska lagar eller ramlagar (artikel III-166). Frågan om en gemensam gränskontrollstyrka behandlas inte.

Här kan tilläggas att statsministern berörde denna fråga i samband med att information lämnades från regeringen till riksdagen om EU-toppmötet i Bryssel den 16 och 17 oktober 2003. Statsministern uppgav att enighet uppnåtts om att fortsätta arbetet med att upprätta en mellanstatlig byrå för att samordna de nationella ansträngningarna vad gäller kontrollen av EU:s yttre gränser. Statsministern underströk att byrån inte kommer att inkräkta på det nationella ansvar som medlemsstaterna har för sin egen gränskontroll (snabbprot. 2003/04:16 s. 10).

I motion K13 (mp) begärs att det inte skall införas någon gemensam gränskontrollstyrka inom unionen. Här anförs att frågor om förvaltning av yttre gränser och gränskontroll ankommer på respektive medlemsstat att lösa.

Utskottets överväganden

Konventets förslag

Beslutsformer

Konventets förslag innebär sammanfattningsvis att pelarstrukturen inom unionen avskaffas och att det nuvarande samarbetet inom unionen rörande frågor som faller inom justitieutskottets beredningsområde förändras från att vara huvudsakligen mellanstatligt till att få tydliga överstatliga inslag. Huvudregeln blir att nya rättsakter – europeiska lagar och ramlagar – antas genom beslut i rådet med kvalificerad majoritet och med medbeslutande av Europaparlamentet. Det har funnits en bred enighet i konventet om denna överstatliga inriktning på reformarbetet. Rörande ett antal frågor inom utskottets beredningsområde föreslås dock att kravet på enhällighet skall behållas vid beslutsfattandet i rådet.

Enligt utskottets mening utgör den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten ett hot både mot enskilda individer och, i förlängningen, mot hela samhället. För att effektivt kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet krävs bl.a. gränsöverskridande operativa insatser. Brottslighetens internationalisering talar alltså för att det på unionsnivå måste finnas effektiva verktyg för att bekämpa denna typ av brottslighet.

Utskottet konstaterar att framtidens EU kommer att bestå av 25 eller fler medlemsstater. Reformernas inte beslutsformerna finns det en uppenbar risk att samarbetet allvarligt försvåras. Det är angeläget att beslut kan fattas utan onödig försening och att de rättsakter som antas verkligen innebär konkreta framsteg. Behovet av och förväntningarna på framsteg inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, särskilt när det gäller brottsbekämpningen, kräver ett effektiviserat beslutsfattande. Detta medför också ett behov av en ökad användning av omröstning med kvalificerad majoritet. De av konventet föreslagna samlösningarna i vissa frågor där kravet på enhällighet vid beslutsfattandet skall kvarstå förefaller godtagbara. Utskottet tillstyrker sålunda konventets förslag vad gäller förändrade beslutsformer för området med frihet, säkerhet och rättvisa och avstyrker motion K13 (mp) i här behandlade delar.

Utskottet synpunkter i övrigt på konventets förslag

Konventets förslag innehåller en rad olika åtgärder som syftar till att förstärka samarbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten. I stora delar innebär förslagen att redan enligt fördraget gällande eller i praxis tillämpade regler överförs till det nya konstitutionella fördraget. I en del fall innebär förslagen en vidareutveckling av en redan tillämpad ordning och i några fall utvidgas unionens kompetens genom skapandet av nya rättsliga grunder. Det gäller t.ex. det brottsförebyggande samarbetet och möjligheten att inrätta en europeisk åklagare.

Utskottet kan redan här konstatera att utskottet ställer sig i huvudsak positivt till inriktningen på förslagen. Det finns dock anledning att något kommentera en del förslag; det gäller naturligtvis särskilt sådana frågor där motioner föreligger. Utskottet vill här understryka att utskottet inte ser motionerna som ett tecken på stora motsättningar. Tvärtom tas i flertalet av de motioner som avhandlas i detta avsnitt upp spörsmål där några delade meningar i princip inte föreligger; det handlar i motionerna snarare om att i olika hänseende understryka viktiga värden som inte får förloras ur sikte i förhandlingsarbetet.

Konventet föreslår att Europeiska rådet skall besluta om strategiska riktlinjer för lagstiftning och operativa åtgärder för området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Utskottet har i princip inget att erinra mot konventets förslag i denna del. Det innebär att den ordning som introducerades vid Europeiska rådets möte i Tammerfors fördragsfästs. De slutsatser som antogs där har varit betydelsefulla för samarbetet inom unionen på detta område.

Konventet föreslår att det inrättas en ständig kommitté i ministerrådet med uppgift att understödja och stärka det operativa samarbetet i frågor om inre säkerhet. Kommittén skall främja samordningen av de åtgärder som skall vidtas av medlemsstaternas behöriga myndigheter.

Enligt utskottets mening finns det uppenbara fördelar med en övergripande samordning av det operativa samarbetet när behov uppstår av gränsöverskridande insatser. Här kan pekas på de behov som kan uppstå vid större katastrofer, terroristattacker och liknande som berör flera medlemsstater. Utskottet vill dock understryka vikten av att reglerna utformas på ett sådant sätt att det inte kan uppstå någon oklarhet rörande kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Det finns annars risk för såväl dubbelarbete som kompetenskonflikter.

Konventet föreslår en ny rättslig grund som möjliggör samarbete inom det brottsförebyggande området. Enligt förslaget är de ramar inom vilka unionen får anta rättsakter rörande brottsförebyggande åtgärder kraftigt begränsade i och med att dessa inte får medföra någon tillnärmning av medlemsstaternas rättsordningar.

Utskottet anser att det från bl.a. kriminalpolitiska utgångspunkter är angeläget att unionens medlemsstater arbetar med brottsförebyggande åtgärder i ett brett perspektiv. Det kan vara av stort värde att det skapas en rättslig grund som möjliggör att man inom unionen sprider och samlar kunskap om t.ex. framgångsrika brottsförebyggande åtgärder. Den föreslagna artikeln möjliggör även unionsinstitierad forskning på detta område. Det kan också finnas andra områden där samarbete inom unionen kan ge ett mervärde. Utskottet förordar att regeringen i det fortsatta förhandlingsarbetet dels framhåller att det brottsförebyggande arbete som faller utanför ramen för det polisiära och straffrättsliga samarbetet i första hand är en nationell angelägenhet, dels verkar för att den eventuella kompetens som unionen skall ges på detta område bör ha den inriktning som angetts.

Samarbetet på det straffrättsliga området bygger enligt konventets förslag, i likhet med vad som gäller i dag, på principen om ömsesidigt erkännande.

Utskottet vill framhålla att det är angeläget att genomföra principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut rörande det straffrättsliga samarbetet. Denna princip måste bygga på ett ömsesidigt förtroende för medlemsstaternas rättsordningar. Bestämmelser om minimiregler om personers rättigheter i det straffrättsliga förfarandet bidrar till att öka medlemsstaternas förtroende för varandras straffrättsliga avgöranden. Det har dessutom ett egenvärde att rättssäkerhetsgarantier får ett reellt genomslag i nuvarande och blivande medlemsländers processordningar. Detta är frågor som i alla sammanhang bör prioriteras. Det är också angeläget att stärka brottsoffers rättigheter. Genom en fortsatt tillnärmning av medlemsstaternas straff- och straffprocessrätt minskar också möjligheterna att använda sig av den fria rörligheten för att begå brott, det blir svårare för gärningsmännen att hitta *safe havens*. Tillnärmning av materiell straffrätt bör ske när det behövs för att bekämpa vissa allvarliga och gränsöverskridande brott samt för att underlätta det praktiska rättsliga samarbetet. Det är också rimligt att tillnärmning av materiell straffrätt kan ske på områden som redan omfattas av andra harmoniseringsåtgärder, t.ex. brott mot unionens ekonomiska intressen, om det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik genomförs effektivt.

Utskottet ställer sig mot bakgrund av det anförda positivt till huvudinriktningen på konventets förslag när det gäller det straffrättsliga samarbetet. Med en ökad roll för unionen på detta område är det angeläget att de rättsliga grunderna för samarbetet avgränsas på ett sådant sätt att det så klart som möjligt framgår var kompetensen är delad och var den alltjämt uteslutande ligger hos medlemsstaterna. Det är självklart viktigt att de nationella parlamenten vet i vilken utsträckning och rörande vilka specifika frågor som kompetens överförs från medlemsstaterna till unionen enligt det nya fördraget. En uppgift i det fortsatta förhandlingsarbetet, när det gäller både det straffrättsliga samarbetet och samarbetet på andra sakområden, blir därför att bevaka den närmare utformningen av de olika rättsgrunderna så att dessa får en lämplig och tydlig avgränsning. Regeringen bör vidare verka för att åtgärder på detta område i största möjliga utsträckning vidtas genom europeiska ramlagar, vilket överläter åt medlemsstaterna att i respektive rättsordning implementera den beslutade rättsakten. Det är angeläget att riksdagen tidigt involveras i frågor som rör det straffrättsliga området. I många fall kan en utgångspunkt vara att de nationella parlamenten skall få tillfälle att framföra synpunkter på förslagen. Utskottet noterar att den ordning som föreslås för upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen i huvudsak får denna effekt.

Konventet föreslår att polis- och åklagarsamarbetet i stort skall ha samma utformning som för närvarande, med en viss utvidgning av Eurojusts befogenheter.

Utskottet anser att det är av strategisk nationell betydelse för Sverige att det europeiska samarbetet på detta område kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan

bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande samarbete mellan medlemsstaternas polis- och åklagarorganisationer.

Tvångsåtgärder mot enskilda i Sverige bör utföras av företrädare för svenska myndigheter. Detta är även innebörden av konventets förslag rörande operativa insatser där Europol och Eurojust är involverade. I sammanhanget noterar utskottet att det öppnas en möjlighet att skapa regler för ett gemensamt agerande på en annan medlemsstats territorium i samförstånd med den staten. Beslut om detta fattas med *enhällighet*. Utskottet konstaterar att liknande regler i viss utsträckning redan gäller i Sverige i förhållande till de länder som deltar i Schengensamarbetet. Försiktighet bör dock iakttas vid en eventuell utvidgning av regelsystemet.

Den utvidgning av Eurojusts befogenheter som förslaget möjliggör berör förhållandet mellan Eurojust och de nationella åklagarmyndigheterna. Detta och parlamentens roll i granskningen av Europol respektive utvärderingen av Eurojust är frågor som enligt utskottet också bör beaktas i det fortsatta förhandlingsarbetet. Det bör också vara en nationell uppgift att avgöra hur polisen och det övriga rättsväsendet skall vara organiserat, så länge respektive myndighet är förmögen att delta i det praktiska samarbetet inom unionen.

Konventet föreslår att det skall införas en rättslig grund som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagare som skall driva åtal vid de nationella domstolarna. I en europeisk lag skall regleras bl.a. de processrättsliga reglerna för den europeiska åklagarmyndigheten, inklusive bestämmelser om tillåtande av bevisning, och regler för domstolskontroll av den europeiska åklagarmyndigheten. Beslut härom skall fattas med *enhällighet* och kräver Europaparlamentets godkännande. Konventets förslag i denna del kan på mycket lång sikt medföra att det skapas en europeisk straffprocessrätt med för svenskt vidkommande främmande inslag. Svenska domstolar skulle i så fall vara tvungade att tillämpa olika processordningar beroende på om det är en svensk åklagare eller en representant för den europeiske åklagaren som har väckt åtal. I ett kortare perspektiv kan resultatet måhända bli en långtgående harmonisering av straffprocessrätten i vissa delar.

Utskottet kan för närvarande inte se något behov av en europeisk åklagare. Utöver de angivna straffprocessrättsliga problemen kan pekas på den grundläggande principen att unionen inte skall ha förvaltning på nationell eller lokal nivå. Inrättandet av ett nytt unionsorgan – i synnerhet på straffrättens område – är också en fråga av stor principiell betydelse. Det kan få svåröverblickbara konsekvenser. Enligt utskottets mening finns det sålunda skäl som talar för att det inte bör införas en rättslig grund som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagare. Under alla förhållanden bör inte frågan om en europeisk åklagare aktualiseras innan verksamheten i Eurojust utvärderats. Det är inte heller självklart att en eventuell europeisk åklagare bör ges en sådan utformning som konventet föreslår. Förslagets krav på enhälligt beslut bör inte efterges.

Europeiska gemenskapernas domstols kompetens kommer enligt konventets förslag att omfatta fler frågor som rör det straffrättsliga samarbetet än vad

som är fallet i dag. Vidare föreslås att det uttryckligen skall framgå att unionsrätten har företrädare framför nationell rätt.

Utskottet vill framhålla att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser dessa föreslagna förändringar kan komma att medföra.

Högsta domstolen har i sitt remissyttrande framfört synpunkter rörande bl.a. behovet av förtydliganden av vissa hierarki- och kompetensfrågor kopplade till artikel 7 i förslaget i frågan om unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt utskottets mening bör dessa frågeställningar övervägas ytterligare i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Konventet föreslår ingen gemensam gränskontrollstyrka. Däremot har, som redovisats ovan, enighet uppnåtts om att fortsätta arbetet med att upprätta en mellanstatlig byrå för att samordna de nationella ansträngningarna vad gäller kontrollen av unionens yttre gränser. Den angivna byrån kommer inte att inkräkta på medlemsstaternas ansvar för den egna gränskontrollen.

Utskottet anser att medlemsstaterna bör ha ansvaret för den egna gränskontrollen. Å andra sidan kan ett visst utbyte vad gäller utbildning och informationsutbyte inom unionen innebära ett visst mervärde och därmed underlätta det nationella arbetet på detta område. Vidare ställer sig inte utskottet främmande för att det, i särskilda fall, kan föreligga behov av att personal från ett medlemsland bistår ett annat lands nationella myndigheter i hithörande frågor. I dessa fall bör självfallet den tillkommande personalen ställas under befäl av det mottagande landets myndigheter.

Som framgått ovan är utskottet i huvudsak positivt till konventets förslag i de delar som berör utskottets beredningsområde. Ett antal förbättringar bör dock eftersträvas, t.ex. vad gäller frågan om en europeisk åklagare. Utskottet är medvetet om svårigheterna att under regeringskonferensen få just de artiklar Sverige vill fokusera på omarbetade. Ett genomförande av de grundläggande förslagen om förändrade beslutsformer bör prioriteras.

Ett möjligt alternativ till att justera artiklarna i konventets förslag skulle kunna vara att det införs en "nödbroms" i form av en s.k. säkerhetsventil för området med frihet, säkerhet och rättvisa. En motsvarande ordning är föreslagen vad gäller unionens utrikes- och säkerhetspolitik (se artikel III-201.2 andra stycket). Konventet föreslår i den delen sammanfattningsvis att en fråga som en medlemsstat hävdar berör vitala nationella intressen skall avföras från ministerrådets dagordning, alternativt hänskjutas till Europeiska rådet där beslut i sådana fall skall fattas med enhällighet.

Utskottet vill samtidigt framhålla att frågan om en säkerhetsventil inte är oproblematisk. Utformningen av en sådan ventil kräver noggranna överväganden. Om ventilen inte är tillräckligt inskränkt och används i för stor utsträckning kan detta i förlängningen ominstetgöra konventets förslag om en reformering av beslutsformerna för området med frihet, säkerhet och rättvisa. I sådana fall skulle kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet i praktiken komma att stå kvar. Detta skulle utskottet betrakta som en olycklig utveckling.

I övrigt har utskottet inget att anföra med anledning av konventets förslag.

Mot bakgrund av det ovan anförda får motionerna K2, K8–K10, K12 och K13 i här behandlade delar anses besvarade.

Stockholm den 30 oktober 2003

På justitieutskottets vägnar

Johan Pehrson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Pehrson (fp), Susanne Eberstein (s), Margareta Sandgren (s), Beatrice Ask (m), Helena Zakariasén (s), Ragnwi Marcelind (kd), Elisebeht Markström (s), Jeppe Johnsson (m), Yilmaz Kerimo (s), Göran Norlander (s), Joe Frans (s), Leif Björnlod (mp), Kerstin Andersson (s), Hillevi Engström (m), Karin Granbom (fp), Rolf Olsson (v) och Viviann Gerdin (c).

Avvikande meningar

Beslutsformerna i rådet för området med frihet, säkerhet och rättvisa m.m.

av Leif Björnlod (mp) och Rolf Olsson (v).

Vi anser att den del av justitiekommitténs yttrande i avsnittet Utskottets överväganden som finns under rubriken Beslutsformer bör ha följande lydelse:

Den tillnärmning som redan skett inom unionen på det rättsliga området har minskat Sveriges möjlighet att på ett självständigt sätt bygga upp ett alternativ för omvärlden som bl.a. innefattar ett effektivt och humant arbete på det polisiära och det straffrättsliga området. Vi är därför starkt skeptiska till ett ökat inslag av överstatlighet inom dessa politikområden. Konventets förslag innebär att ytterligare steg tas i den riktningen. Vi motsätter oss en sådan utveckling av unionen. De rättsliga frågorna tillhör nationalstaternas kärnuppgifter. Det är därför nödvändigt med en betydligt starkare nationell kontroll inom dessa områden än vad konventet föreslår. De särregler som föreslås är otillräckliga. Förslaget om de nationella parlamentens roll på detta område innebär inte något reellt inflytande.

Utvecklingen inom det operativa polissamarbetet går nu mycket fort och det sker utan bredare debatt. Stor försiktighet måste iaktas med förslag som innebär att kompetens överförs från medlemsländerna till unionen på detta område. Även om konventets förslag innehåller vissa restriktioner, innebär ett principbeslut om viss överstatlighet att det förr eller senare kan komma att följas av beslut som innebär ytterligare steg i den riktningen.

Europol skall inte ha operativ befogenhet i de enskilda medlemsländerna. Vi tror inte heller på överstatlighet inom detta område. Tvärtom är det viktigt att betona enskilda staters roll att, i samarbete med andra, bekämpa alla typer av brottslighet. Vi tror att polissamarbete kan ske inom andra, mindre överstatliga, samarbetsorgan.

Vi motsätter oss en ytterligare tillnärmning av den materiella straffrätten. Vi ser inget egenvärde i att medlemsländerna skall ha en gemensam straffrätt. Medlemsländernas syn på de straffrättsliga frågorna skiljer sig åt på väsentliga punkter. Ett ökat inslag av överstatlighet på straffrättens område riskerar att skapa oordning i medlemsländernas nationella straffrättssystematik. Risken är också stor att förslaget leder till omotiverade skärpningar av påföljderna. I förlängningen kan detta medföra att medborgarnas förtroende för rättsväsendet skadas.

Sammanfattningsvis bör kravet på enhällighet vid beslutsfattandet i rådet behållas på detta område och regeringen ges i uppdrag att driva denna linje i det fortsatta förhandlingsarbetet.

Vi vill vidare framhålla att vi är tveksamma till hur principen om ömsesidigt erkännande har kommit att användas. Här kan pekas på den europeiska arresteringsordern.

Det bör inte införas någon rättslig grund som möjliggör inrättandet av en europeisk åklagare.

Brottsförebyggande åtgärder och en europeisk åklagare

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Hillevi Engström (m).

Vi anser att den del av justitieutskottets yttrande i avsnittet Utskottets överväganden som finns under rubriken Utskottets synpunkter i övrigt på konventets förslag i de delar som avser brottsförebyggande åtgärder och en europeisk åklagare borde ha följande lydelse:

Vi anser att brottsförebyggande åtgärder utöver det som ligger inom ramen för det polisiära samarbetet är en nationell fråga. Unionen skall därför inte ges kompetens på detta område.

De nationella åklagarmyndigheterna samarbetar i Eurojust, som fördragsfästs enligt konventets förslag, vilket vi anser vara positivt. Detta är bra och en riktig princip. Vi anser däremot att det är fel att inrätta en gemensam åklagarmyndighet för EU. En sådan skulle bli en parallell till den nationella myndigheten, eftersom det enbart finns nationell straffrätt. Bakgrunden till förslaget är tanken att den gemensamma åklagarmyndigheten skulle få en särskild uppgift att bevaka unionens intressen, t.ex. att förhindra korruption och förskingring av unionens medel. Detta är viktigt, men motiverar inte att man därför skall inrätta ett nytt unionsorgan. Vi menar dessutom att detta skulle strida mot den grundläggande principen om att EU inte skall ha förvaltning på nationell eller lokal nivå. Det är medlemsstaterna som ansvarar för att tillämpa unionsbeslut på nationell eller lokal nivå. Förslaget om en gemensam åklagarmyndighet bör därför avvisas.

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Det rättsliga samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren	2
Konventets förslag avseende det framtida polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inom EU	4
Beslutsformer m.m.	4
Rådet – strategiska riktlinjer och en ständig kommitté	5
Brottsförebyggande åtgärder	6
Straffrättsligt samarbete	6
Polis- och åklagarsamarbete	8
En europeisk åklagare.....	10
Europeiska gemenskapernas domstol och normhierarkin	10
Unionens yttre gränser	11
Utskottets överväganden.....	12
Konventets förslag	12
Beslutsformer	12
Utskottet synpunkter i övrigt på konventets förslag	12
Avvikande meningar	18
Beslutsformerna i rådet för området med frihet, säkerhet och rättvisa, m.m.	18
Brottsförebyggande åtgärder och en europeisk åklagare	19
Innehållsförteckning	20