



## Lissabonfördraget

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 beslutat bereda övriga utskott tillfälle att avge yttrande över regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget jämte motioner i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde.

Justitieutskottet yttrar sig dels över propositionen i de delar som berör utskottets beredningsområde, dels över motion 2008/09:U4 (mp) yrkandena 20–26, som berör justitieutskottets beredningsområde.

# Utskottets överväganden

## Propositionen

Lissabonfördraget 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 ett huvudsakligen mellanstatligt samarbete med enhälliga beslut i rådet kommer beslut, med vissa undantag, att fattas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Europaparlamentet blir medbeslutande och samma rättsakter som unionen förfogar över inom andra områden – förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden – ska användas.

De rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär genom att de berör kärnuppgifter för nationalstaten, som att upprätthålla lag och ordning och svara för myndighetsutövning mot enskilda medborgare. Genom Lissabonfördraget införs ett antal särbestämmelser som beaktar detta. Det slås t.ex. fast att unionen inom området frihet, säkerhet och rättvisa ska respektera de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna. Det finns vidare särskilda bestämmelser för bl.a. Europeiska rådet, de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll, medlemsstaternas initiativrätt, formerna för att fatta beslut och EU-domstolens behörighet som alla motiveras av den starka nationella anknytning som utmärker de rättsliga och inrikes frågorna.

En sådan särbestämmelse är den s.k. nödbromsen. Denna innebär en möjlighet för en medlemsstat att, för vissa frågor på det straffrättsliga området, hänvisa ett utkast till direktiv till Europeiska rådet för ställningstagande om det skulle påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats straffrättsliga system negativt. En annan mekanism finns beträffande en europeisk åklagare och polissamarbetet. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan, under särskilt givna förutsättningar, ett s.k. fördjupat samarbete inledas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater.

Genom Lissabonfördraget upprättas en särskild rättslig grund enligt vilken unionen, för att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, kan vidta åtgärder angående kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar. Vidare upprättas en rättslig grund för bl.a. kontroll, övervakning och förvaltning av de yttre gränserna.

Det straffrättsliga samarbetet ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande och inbegripa en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och straffprocessuella området. En möjlighet att fastställa minimiregler införs för ömsesidig tillåtlighet av bevis och fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet. Detsamma gäller för brottsrekvisit och påföljder dels för allvarlig brottslighet med gränsöverskridande

inslag, dels för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder. Vidare inrättas en rättslig grund i fördraget för brottsförebyggande arbete.

Genom Lissabonfördraget slås ramarna för Eurojust fast. Eurojust får möjlighet att inleda brottsutredningar och föreslå inledande av lagföringsförfaranden som genomförs av behöriga nationella myndigheter. Vidare upprättas en rättslig grund som öppnar en möjlighet för att i framtiden inrätta en europeisk åklagare. Ett sådant beslut kräver enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande.

Polissamarbete och rättsligt samarbete ska omfatta såväl lagstiftande som operativa uppgifter. För att förbättra förutsättningarna för operativt samarbete ska det inrättas en ständig kommitté i rådet med uppgift att understödja och stärka samarbetet i frågor om inre säkerhet. Ramarna för Europol slås fast. Vidare upprättas rättsliga grunder för samarbete mellan berörda nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas inre säkerhet och agerande på en annan medlemsstats territorium. För beslut om operativt samarbete ska, efter hörande av Europaparlamentet, enhällighet gälla i rådet.

Genom Lissabonfördraget fördragsfästs och stärks de nationella parlamentens roll i unionens arbete. Förutom bl.a. subsidiaritetskontrollen bör för justitiekommitténs beredningsområde särskilt nämnas att de nationella parlamenten ges en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare ska de nationella parlamenten delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

## Motionen

I motion U4 (mp) begärs att beslut rörande de rättsliga och inrikes frågorna även i fortsättningen ska fattas med enhällighet i rådet. Motionärerna ser en fara i att bindande beslut fattas utan att först ha godkänts av de nationella parlamenten och att det straffrättsliga samarbetet genom avskaffandet av enhällighet kan leda till oönskade förändringar för svensk del. Vad gäller polissamarbetet anser motionärerna att Europol inte ska ha operativa befogenheter i enskilda medlemsstater. Polissamarbete ska i stället utföras inom ramen för mellanstatliga internationella samarbetsorgan som t.ex. Interpol. Vidare anförs i motionen att det saknas skäl för att inrätta en europeisk åklagare.

## Utskottets bedömning

### *Beslutsformer*

Det hittillsvarande samarbetet inom tredje pelaren har inte svarat mot de ambitioner och förväntningar på resultat som funnits. Till bristerna med den nuvarande ordningen hör att kravet på enhällighet ofta innebär lång-

dragna förhandlingar om detaljfrågor och urvattnade förhandlingsresultat. Användandet av konventioner kräver tidsödande nationella förfaranden för antagande och genomförande, och det finns inte heller någon fördragsreglerad ordning för kontroll av genomförandet i medlemsstaterna av fattade beslut.

Utskottet anser det vara av stor betydelse för unionen och för Sverige som nation att det rättsliga och inrikes samarbetet kan vidareutvecklas. Lissabonfördraget innebär ökade möjligheter till ett effektivt beslutsfattande och till rättsakter som medför konkreta framsteg. Genom de särlösningar som införs genom Lissabonfördraget beaktas den särskilda karaktär som de rättsliga och inrikes frågorna har. Utskottet bedömer att dessa särlösningar är väl avvägda. Utskottet tillstyrker sålunda att beslutsformerna ändras och avstyrker bifall till motion U4 yrkandena 20 och 21.

#### *Straffrättsligt samarbete*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen har genomgått en snabb utveckling under senare år. Vägledande för arbetet har varit genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som syftar till att ge europeisk effekt åt nationella rättsliga avgöranden och att effektivisera samarbetet mellan de nationella myndigheterna. Samtidigt med detta har en viss tillnärmning skett av brottsrekvisit och påföljder, bl.a. för att underlätta ömsesidigt erkännande.

Enligt utskottets mening är det angeläget att det påbörjade arbetet kan fortsätta. Samtidigt är det dock svårt att förutse hur det europeiska straffrättsliga samarbetet kommer att utvecklas. Den gränsöverskridande brottsligheten tar sig hela tiden nya och mer avancerade uttryck. Det måste finnas en fortsatt vilja att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet ska bekämpas. Lissabonfördraget ger enligt utskottets bedömning möjligheter för ett sådant fortsatt arbete, och utskottet ställer sig liksom regeringen bakom de ändringar som införs. Utskottet avstyrker bifall till motion U4 yrkande 25.

I sammanhanget vill utskottet framhålla att Lissabonfördraget på ett helt annat sätt än de nuvarande fördragen beaktar att den nationella lagstiftningen på området ofta har en stark folklig, historisk och kulturell förankring. Således anges att införandet av minimiregler måste beakta skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem. Till detta kommer den s.k. nödbroms som på svenskt initiativ införs för vissa frågor på det straffrättsliga området. Detta förfarande är det yttersta skyddet för att viktiga svenska intressen, t.ex. när det gäller vår grundlagskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, ska kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området.

#### *Åklagarsamarbete*

Utskottet välkomnar de möjligheter till en vidareutveckling av Eurojustsamarbetet som Lissabonfördraget ger. Den exakta avgränsningen av Eurojusts framtida befogenheter och vad som ska falla på Eurojust som myndighet

och på de enskilda nationella Eurojustmedlemmarna att besluta om får, som regeringen konstaterar i propositionen, fastställas i den sekundärrättsliga lagstiftningen. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att Eurojusts behörighet att inleda brottsutredningar och föreslå lagföringsförfaranden inte kan innefatta en skyldighet för nationella behöriga myndigheter att utan egen prövning och eget ställningstagande inleda sådana förfaranden.

När det gäller frågan om en rättslig grund för att i framtiden inrätta en europeisk åklagarmyndighet har denna varit föremål för en omfattande debatt. Om den rättsliga grund som skapas i fördraget skulle användas i framtiden för konkreta förslag aktualiserar det en rad frågor som kräver närmare analys och en djup förankring i varje medlemsstat. Utskottet anser dock, i likhet med regeringen, att det inte nu går att ange vilka specifika ställningstaganden som skulle behöva göras för svenskt vidkommande; det beror på vilken utformning förslagen får. Utan att ta ställning i sakfrågan kan utskottet konstatera att kravet i fördraget på enhällighet för beslut i denna fråga och Sveriges möjlighet att stå utanför ett eventuellt samarbete ger erforderligt manöverutrymme. Med det anförda får motion U4 yrkande 26 anses besvarat.

#### *Polissamarbete*

Det är av strategisk betydelse för Sverige att det europeiska polissamarbetet kan fortsätta att utvecklas. Människohandel, narkotikahandel och terrorism är exempel på brott som bara kan bekämpas effektivt om det finns ett väl fungerande gränsöverskridande samarbete. Lissabonfördraget möjliggör enligt utskottets mening ett intensifierat samarbete över gränserna mellan brottsbekämpande myndigheter.

Genom Lissabonfördraget slås Europols uppgift fast. Såvitt gäller Europols operativa insatser ska dessa genomföras i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i den eller de medlemsstater vars territorium berörs. I sammanhanget vill utskottet särskilt lyfta fram att det genom Lissabonfördraget slås fast att tvångsåtgärder endast ska kunna genomföras av berörda nationella myndigheter. Utskottet välkomnar vidare den viktiga förändring som innebär att de nationella parlamenten, enligt fördraget, ska delta i den politiska övervakningen av Europol. I föreskrifter kommer det att läggas fast hur Europaparlamentet under medverkan av de nationella parlamenten ska utöva denna kontroll.

I propositionen lyfter regeringen fram att samarbetet även framdeles måste präglas av en strävan att utveckla kontakterna och informationsutbytet mellan nationella myndigheter och i förhållande till Europol. Utskottet vill särskilt understryka vikten av det regeringen anför i det sammanhanget, nämligen att Sverige fortsätter att ägna stor uppmärksamhet åt frågor som har att göra med enskildas rättssäkerhet och integritet samt skydd för personuppgifter.

Sammanfattningsvis tillstyrker således utskottet att polissamarbetet utvecklas på sätt som sker genom Lissabonfördraget och avstyrker bifall till motion U4 yrkandena 22–24.

*Övriga frågor inom justitieutskottets beredningsområde*

Avslutningsvis välkomnar justitieutskottet att de nationella parlamenten ges en utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa samt att de nationella parlamenten ska delta i den politiska övervakningen av Europol och utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

I övrigt har utskottet inget att anföra med anledning av de delar av Lissabonfördraget som berör justitieutskottets beredningsområde.

Stockholm den 28 oktober 2008

På justitieutskottets vägnar

*Thomas Bodström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Elisebeht Markström (s), Johan Pehrson (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp), Maryam Yazdanfar (s) och Karin Nilsson (c).

# Avvikande mening

## **Avvikande mening (v, mp)**

Lena Olsson (v) och Mehmet Kaplan (mp) anför:

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. Lissabonfördraget innebär ett ökat inslag av överstatlighet inom dessa politikområden. Vi motsätter oss en sådan utveckling av unionen och anser att kravet på enhällighet vid beslutsfattande i rådet bör behållas på detta område.

Lissabonfördraget innebär en ytterligare tillnärmning av den materiella straffrätten, något vi motsätter oss. Vi ser inget egenvärde i att medlemsstaterna ska ha en gemensam straffrätt. Medlemsstaternas syn på de straffrättsliga frågorna skiljer sig åt på väsentliga punkter. Ett ökat inslag av överstatlighet på straffrättens område kan därför leda till oönskade förändringar för svensk del.

Inte heller ser vi behov av en europeisk åklagare. En sådan gemensam myndighet kan i förlängningen leda till såväl federal strafflag som federala domstolar.

Utvecklingen inom det operativa polissamarbetet går nu mycket fort, och det sker helt utan bredare debatt. Europol ska enligt vår mening inte ha operativ befogenhet i de enskilda medlemsländerna. Tvärtom är det viktigt att betona enskilda staters roll att, i samarbete med andra, bekämpa alla typer av brottslighet. Vi tror att polissamarbete kan utföras inom andra, mindre överstatliga, samarbetsorgan som t.ex. Interpol.

Sammanfattningsvis anser vi således att utrikesutskottet bör tillstyrka motion U4 yrkandena 20–26.