



Utvidgat polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom EU

Till det sammansatta konstitutions- och
utrikesutskottet

Sammanfattning

I yttrandet redovisar justitieutskottet vissa allmänt hållna synpunkter som bör beaktas i det fortsatta konvents- och förhandlingsarbetet inom EU. Utskottet behandlar också en motion om effektivare polis- och åklagarsamarbete. Motionsyrkandet avstyrks med hänvisning till den pågående fördragsöversynen.

Inledning

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har berett justitieutskottet tillfälle att yttra sig över framtidskonventets presidiums förslag till ett nytt konstitutionellt fördrag för EU i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde samt ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden som rör Europols och Eurojusts effektivitet, motion 2002/03:U323 (m) yrkande 16.

Konventspresidiets 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 där huvudregeln blir att nya rättsakter – lagar och ramlagar – antas genom beslut i rådet med kvalificerad majoritet och med medbeslutande av Europaparlamentet. – Medlemsstaternas nationella parlament ges möjlighet att granska förslag från kommissionen mot bakgrund av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Om minst en fjärdedel av de nationella parlamenten anser att subsidiaritetsprincipen kränks skall kommissionen ompröva sitt förslag. De nationella parlamenten ges även en roll i den parlamentariska granskningen av Eurojust och Europol.

Konventionspresidiets förslag redovisas på ett övergripande plan. Anledningen till detta är att förslaget är ett första utkast – fler än 700 ändringförslag har därefter lämnats av konventsledamöterna – och att flera av de förslagna artiklarna uppenbarligen behöver justeras på olika sätt. Justitieutskottet har mot bakgrund av bl.a. detta förhållande valt att inte gå in i detalj på de olika förslagen utan att framföra vissa för utskottets beredningsområde relevanta synpunkter inför det fortsatta arbetet med ett nytt fördrag för EU. – Yttrandet innebär inte att de i utskottet representerade partierna har tagit ställning i sak till de behandlade förslagen.

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).

I artikel 29 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). 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).

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).

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).

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 dem. Eurojust skall vidare stödja brottsutredningar som gäller grov gränsöverskridande brottslighet, i synnerhet om den är organiserad (artikel 31.2).

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

EG-domstolen får, om medlemsstaterna godtagit domstolens behörighet i denna del, meddela förhandsbesked om giltigheten av 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). Sverige har avgett en förklaring som innebär att EG-domstolen har behörighet att pröva dessa frågor.

Konventspresidiets utkast till förslag avseende det framtida polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inom EU

Beslutsformer m.m.

Konventspresidiets 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 initiativrätten och beslutsfattandet, jämfört med gemenskapsrätten i övrigt, kommer dock alltjämt att finnas.

För närvarande fattas beslut i rådet 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 RF 10 kap. 2 §). 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 konventionspresidiets förslag antas.

Enligt konventionspresidiets utkast till förslag skall nuvarande rättsliga instrument ersättas med lagar och ramlagar. I likhet med dagens rambeslut binder ramlagar medlemsstaterna avseende de mål som skall uppnås men överlåter till medlemsstaterna att bestämma hur detta skall ske; härför krävs alltså nationell lagstiftning. Lagar däremot är direkt tillämpliga. Beslut fattas enligt förslaget i de flesta fall med kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande av Europaparlamentet. – Konventionspresidiet föreslår, i ett nyligen framlagt dokument, vad gäller beslut som skall fattas med kvalificerad majoritet i rådet, 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 17b i CONV 691/03). Utkastet till förslag skiljer sig från vad som bestämdes genom Nicefördraget genom att vägningen av medlemsstaternas röster i rådet tas bort och att de befolkningsrika medlemsstaterna ges ett större inflytande.

Konventionspresidiets utkast till förslag avseende beslutsformerna som rör det straffrättsliga samarbetet innebär att regeringen inte längre behöver begära godkännande av riksdagen innan en ny rättsakt antas. Riksdagens formella inflytande över lagstiftningen på detta område minskar. Samtidigt ökar Europaparlamentets inflytande. Situationen blir med andra ord likartad den som i dag gäller inom första pelaren.

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 i 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 konventionspresidiet nu föreslår (artikel 42 i FEU). Slutligen bör nämnas att regeringsformen efter den senaste

ändringen tillåter överförande av kompetens till EU på detta område (se RF 10 kap. 5 §, prop. 2001/02:124, bet. 2001/02:KU18, bet. 2002/03:KU6, SFS 2002:903).

Initiativrätten

Kommissionen och enskilda medlemsstater har i dag initiativrätt rörande det straffrättsliga samarbetet. För svenskt vidkommande är det regeringen, inte riksdagen, som har denna initiativrätt. Om riksdagen vill att regeringen skall utnyttja sin initiativrätt kan detta uppnås genom ett tillkännagivande från riksdagens sida.

Konventspresidiets utkast till förslag innebär ingen förändring för kommissionen i denna del. Vad gäller medlemsstaternas initiativrätt inskränks den genom att ett initiativ måste ha stöd av minst en fjärdedel av medlemsstaterna för att bli behandlat.

De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll

För närvarande finns inga bestämmelser i FEU om de nationella parlamentens deltagande i normgivningen. Formerna för godkännande av olika åtaganden är därmed en nationell angelägenhet.

Konventspresidiet föreslår att det skall införas en fördragsreglerad möjlighet för de nationella parlamenten att granska kommissionens förslag med beaktande av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Syftet är att undvika att på unionsnivå reglera förhållanden som bättre regleras på nationell nivå. De nationella parlamenten skulle alltså enligt utkastet till förslag få granska kommissionens förslag för att inom en viss tid meddela kommissionen skriftligt om den anser att förslaget kränker subsidiaritetsprincipen. Under tiden får inga åtgärder vidtas med förslaget. Om minst en fjärdedel av de nationella parlamenten anser att förslaget kränker subsidiaritetsprincipen skall kommissionen ompröva sitt förslag. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall motivera sitt beslut. Den föreslagna subsidiaritetskontrollen skall även omfatta initiativ på detta område från en grupp av medlemsstater.

Den föreslagna ordningen innebär inte med automatik att kommissionens förslag har fallit även om ett tillräckligt stort antal medlemsstater anser att subsidiaritetsprincipen kränks. Om kommissionen väljer att lägga fram sitt förslag efter omprövningen medför omröstningsreglerna att förslaget ändå kan komma att röstas igenom i rådet. Förslaget antas om det stöds av en majoritet av medlemsstaterna som företräder tre femtedelar av unionens befolkning. De stater som anser att förslaget kränker subsidiaritetsprincipen blir då överröstade. För att förslaget skall genomföras krävs dock att Europaparlamentet godkänner detta.

Konventspresidiets utkast till förslag i denna del innebär således att de nationella parlamenten får en fördragsreglerad rätt att kontrollera kommissionens

förslag i vissa hänseenden. Omröstningsreglerna i rådet enligt konventionspresidiets utkast till förslag innebär emellertid att kommissionens förslag kan komma att genomföras även om en stor grupp medlemsstater tar avstånd från förslaget.

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. Beslut fattas i form av rambeslut och kräver alltså enhällighet.

Konventionspresidiet föreslår att samarbetet också i fortsättningen skall bygga på den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande i fråga om straffprocessrätten. I utkastet till förslag anges också att behörighetskonflikter mellan medlemsstaterna skall förebyggas och lösas, att utbildning av domare och domarpersonal skall främjas och att samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna skall främjas inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut. Ramlagar skall enligt utkastet till förslag beslutas av rådet med kvalificerad majoritet och med medbeslutande av Europaparlamentet.

Vidare föreslås att rådet i syfte att stärka förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter på angivet sätt skall få fatta beslut om ramlagar med minimiregler bl.a. om tillåtlighet av bevis och fastställande av personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet med iakttagande av de grundläggande rättigheterna. Det skall också vara möjligt att i samma syfte anta minimiregler på andra områden av det straffprocessuella förfarandet. Detta kräver i sådana fall *enhällighet* och samtycke av Europaparlamentet.

När det gäller den materiella straffrätten föreslår konventionspresidiet en ordning med ramlagar med minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. Detta gäller en rad i utkastet till förslag uppräknade brott, nämligen terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig vapenhandel penningtvätt, korruption, förfälskning 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.

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.

Det nu sagda innebär att ramlagar enligt utkastet till förslag 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. För att utvidga listan (brott som i första hand riktar sig mot tredje man) krävs *enhällighet*.

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 (art. 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 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.

Konventionspresidiet föreslår att polissamarbetet i stort skall ha samma utformning som för närvarande. Däremot öppnar man för att rådet, efter hörande av Europaparlamentet, skall kunna *enhälligt* anta lagar och ramlagar för att fastställa villkoren för och gränserna inom vilka de behöriga myndigheterna kan ingripa på en annan medlemsstats territorium i förbindelse och i samförstånd med myndigheterna i den staten i vilken ingripandet sker.

I fråga om Europol föreslås ett nytt beslutsförfarande. Europols verksamhet skall sålunda enligt utkastet till förslag inte längre regleras av en konvention utan av en unionslag som beslutas med kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande av Europaparlamentet i enlighet med vad som framgått i det föregående. Det slås redan i fördraget fast att alla Europols operativa insatser skall genomföras i samverkan och samförstånd med organen i den eller de medlemsstater som berörs. Tvångsåtgärder skall endast få genomföras av berörda nationella myndigheter.

Enligt utkastet till förslag skall alltså en unionslag antas som skall innehålla närmare bestämmelser om Europols uppgifter och struktur m.m. I unionslagen skall vidare regleras den granskning som Europaparlamentet redan med gällande regler skall utföra av Europols verksamhet. De nationella parlamenten skall knytas till den granskningen. I konventionspresidiets utkast till förslag finns ingen beskrivning av hur och på vilket sätt Europaparlamentet skall granska Europol eller vilken roll de nationella parlamenten skall ha i granskningen.

I fråga om regleringen av Eurojusts verksamhet föreslås en motsvarande ordning med en grundläggande reglering i fördraget och en unionslag. Enligt

utkastet till förslag skall Eurojust vid sidan av att främja samarbetet mellan de nationella åklagarmyndigheterna kunna inleda och samordna straffrättsliga förfaranden som genomförs av nationella myndigheter. Formella processrättsliga åtgärder skall vidtas av behörig nationell personal. Eurojusts uppgifter skall också omfatta lämplig övervakning av Europols verksamhet. I unionslagen skall tas in regler om villkoren för Europaparlamentets och de nationella parlamentens deltagande i utvärderingen av Eurojusts verksamhet. I konventionspresidiets utkast till förslag saknas också här beskrivningar av hur den parlamentariska tillsynen skall gå till.

Vidare föreslår konventionspresidiet, vilket är en nyhet jämfört med dagens regler, att det får inrättas en kommitté med uppgift att på ett övergripande plan säkerställa samordningen av åtgärder som vidtas av medlemsstaternas myndigheter för att främja och stärka det operativa samarbetet inom EU vad gäller den inre säkerheten.

Slutligen föreslår konventionspresidiet, vilket också är en nyhet jämfört med dagens fördrag, att det skall införas en rättslig grund för att genom *enhälligt* beslut i rådet och med Europaparlamentets samtycke inrätta en europeisk åklagarmyndighet inom Eurojust. 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 unionslag 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.

Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol

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 Europaparlamentet, 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 (se ovan s. 3) inskränkt jämfört med vad som gäller avseende gemenskapsrätten.

Konventionspresidiets utkast till 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.

Vad gäller frågor som rör insatser av nationell polis eller andra nationella brottsbekämpande organ som görs med tillämpning av unionsrätt skall domstolen vara behörig att besluta om tillämpning av denna unionsrätt.

Utskottets överväganden

Konventionspresidiets utkast till förslag

Beslutsformer m.m.

Frågan om de framtida beslutsformerna för det straffrättsliga samarbetet innehåller en rad komplicerade problemställningar. Den av konventionspresidiet föreslagna beslutsordningen – kvalificerad majoritet i rådet och med beslutande av Europaparlamentet – skall tillämpas på majoriteten av de EU-frågor utskottet i dag handlägger. Man kan förvänta sig att besluten enligt den föreslagna nyordningen som regel får formen av ramlagar.

En grundläggande princip för det rättsliga samarbetet inom unionen är den om ömsesidigt erkännande av domar och beslut. Oavsett hur de framtida beslutsformerna kommer att se ut är det därför viktigt att insatser görs för att öka förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter för varandras rättssystem.

Framtidens EU kommer att bestå av 25 eller fler medlemsstater. Reformeras inte beslutsformerna finns det en uppenbar risk att samarbetet på viktiga områden, t.ex. vad gäller operativt samarbete, allvarligt försvåras.

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

Vad som nu anförts kan anföras som argument för ett visst inslag av överstatlighet när det gäller det straffrättsliga samarbetet. Majoritetsbeslut i rådet tillämpas för närvarande i frågor som gäller t.ex. den inre marknaden. Den har kunnat genomföras utan allvarliga nackdelar för Sverige. Det nuvarande enhällighetskravet kan emellertid vara ett sätt att skydda legitima nationella särdrag. Å andra sidan kan vetorätten, av nationella skäl, användas för att blockera nödvändiga reformer.

Ett argument mot att överföra delar av det straffrättsliga samarbetet till att omfattas av unionskompetensen är att riksdagens inflytande minskar i de delarna. Vidare innebär utkastet till förslag avseende omröstningsreglerna i rådet att inflytandet ökar för befolkningsrika medlemsstater på bekostnad av medlemsstater med liten befolkning.

Utskottet ställer sig tveksamt till konventionspresidiets utkast till förslag om vad som skall avses med begreppet kvalificerad majoritet. Den frågan bör bli föremål för ytterligare överväganden.

En viktig utgångspunkt är att det, oavsett vilken framtida beslutsform som kommer att väljas, inte råder några oklarheter om det är medlemsstaterna eller unionen som har kompetens att vidta åtgärder i en viss fråga. Det är viktigt att de nationella parlamenten vet i vilken utsträckning och rörande vilka specifika frågor som kompetens överförs till EU med det nya fördraget. I denna

fråga återstår mycket arbete med artiklarna i konventionspresidiets utkast till förslag.

Frågor om hur vi i Sverige organiserar vårt rättsväsende bör vara en fråga för riksdagen och inte överlåtas till EU. Sådana frågor bör alltså inte omfattas av unionens kompetens.

Initiativrätten

Enligt utskottets mening bör förslag i rådet i första hand läggas fram av kommissionen. Medlemsstaternas initiativrätt bör ses som ett komplement.

Vad gäller initiativrätten kan konstateras att framför allt vissa ordförandeskap använt den för att driva nationella frågor på EU-nivå. Detta har ibland blockerat arbetet med frågor av större relevans för unionen som helhet. När ordförandeskapet sedan övertas av en annan medlemsstat, med andra prioriteringar, riskerar frågan att tappa styrkraft utan att för den skull bli helt avskriven från unionens dagordning. I praktiken innebär utkastet till förslag att förankringsprocessen måste börja innan förslaget läggs fram. Från ett effektivitetsperspektiv finns det sålunda skäl som talar för en inskränkning av medlemsstaternas initiativrätt. En bibehållen initiativrätt kan å andra sidan vara ett medel för medlemsstaterna att i så stor utsträckning som möjligt kunna behålla kontrollen över utvecklingen av sitt eget rättsväsende.

Utskottet känner sig inte helt övertygat om att just en fjärdedel av medlemsstaterna skall stå bakom ett förslag, vilket i praktiken innebär 7 länder med 25 medlemsstater. Man kan tänka sig situationen att regeringarna i Sverige, Danmark och Finland vill lägga fram ett nordiskt förslag. Det är inte möjligt enligt konventionspresidiets utkast till förslag.

De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll

Det är i princip positivt att de nationella parlamenten ges en fördragsreglerad rätt att göra en subsidiaritetskontroll av kommissionens förslag. Som redovisats ovan innebär konventionspresidiets utkast till förslag inte att ett kommissionsförslag med någon automatik stoppas om tillräckligt många nationella parlament anser att förslaget kränker subsidiaritetsprincipen. Om kommissionen ändå väljer att lägga fram sitt förslag efter omprövningen innebär omröstningsreglerna i rådet att befolkningsrika medlemsstater har större möjlighet än medlemsstater med liten befolkning att få gehör för invändningar om att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottet finns det skäl att ytterligare överväga hur kontrollen av att subsidiaritetsprincipen inte kränks skall utformas. Vidare kan övervägas vilken effekt ett konstaterande av att subsidiaritetsprincipen kränks skall ha på kommissionens förslag. Det bör också ifrågasättas om det ankommer på unionen att besluta vilket svenskt organ som skall svara för kontrollen.

Om konventionspresidiets utkast till förslag genomförs i denna del kommer det att ställa andra krav på hur riksdagen skall arbeta med EU-frågor. Detta är en fråga som kräver omfattande överväganden. En av flera tänkbara föränd-

ringar är att fackutskotten övertar EU-nämndens uppgifter avseende frågorna inom respektive beredningsområde.

Straffrättsligt samarbete

Genom en fortsatt tillnärmning av medlemsstaternas straff- och straffprocessrätt minskar möjligheterna att använda sig av den fria rörligheten för att begå brott, det blir svårare för gärningsmännen att hitta "safe havens". För att effektivt kunna bekämpa den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten kan det därför finnas skäl till en viss harmonisering av delar av straffrätten. Å andra sidan kan möjligheterna för medlemsstaterna att vidmakthålla sina unika rättstraditioner minska vid en övergång till överstatlighet.

Det fortsatta samarbetet på det straffrättsliga området bygger, i likhet med vad som gäller i dag, på principen om ömsesidigt erkännande. I konventspresidiets utkast till förslag ingår komponenter som möjliggör tillnärmning av vissa straff- och straffprocessrättsliga frågor, vilket kan öka förtroendet för andra medlemsstaters rättsordningar och därigenom få till stånd en utökad tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande. Konventspresidiets utkast till förslag innebär bl.a. att det blir möjligt att införa vissa minimiregler till skydd för den enskilde genom beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Å andra sidan kan utkastet till förslag på sikt medföra förhållandevis stora förändringar för den svenska straffprocessrätten. Detta får ses som en konsekvens av behovet att stärka samarbetet mot vissa brottstyper inom unionen.

Påföljderna för vissa brott är mer ingripande i ett antal av unionens medlemsstater än de som följer av den svenska straffrätten. Ökad tillnärmning på detta område kan också minska Sveriges möjligheter att behålla egna regler rörande t.ex. verkställighet av fängelsestraff och villkorlig frigivning samt straffbarhetsålder.

Rörande lagstiftning i allmänhet och i synnerhet sådan som innefattar ingripanden mot enskilda från samhällets sida är det viktigt att lagstiftningen är klar och tydlig för att i största möjliga utsträckning undvika tolknings- och gränsdragningsproblem. Vid en eventuell övergång från mellanstatligt samarbete till överstatligt sådant på det straffrättsliga området är det, som anförts ovan, viktigt att det klart framgår vilken kompetens som tillfaller EU respektive de enskilda medlemsstaterna. Skrivningar av typen "underlätta varje annat samarbete", "andra specifika delar" och "alla andra i följande punkt ej angivna åtgärder" bör därför så långt som möjligt undvikas. Artiklar med sådana skrivningar behöver omarbetas.

Polis- och åklagarsamarbete

Ett utökat samarbete avseende operativt polisarbete mot gränsöverskridande brottslighet är positivt. Ett effektivt bekämpande av gränsöverskridande brottslighet förutsätter att det finns ett fungerande samarbete mellan medlemsstaternas åklagar- och polisorganisationer. Det kan därför finnas skäl till viss överstatlighet även på detta område. – Tvångsåtgärder mot enskilda i Sverige bör utföras av företrädare för svenska myndigheter. Detta är även

innebörden av konventionspresidiets utkast till förslag rörande operativa insatser där Europol och Eurojust är involverade. Det är positivt att det införs en fördragsreglerad parlamentarisk gransknings- respektive utvärderingsfunktion av Europol och Eurojusts verksamhet. De närmare reglerna för denna parlamentariska granskningsfunktion skall regleras i en unionslag. Det kan övervägas om det redan i fördraget närmare borde anges vilken uppgift de nationella parlamenten respektive Europarlamentet skall ha i granskningen respektive utvärderingen och vad syftet skall vara. – Också här aktualiseras frågan om arbetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen och om det bör ankomma på unionen att besluta härom.

Konventionspresidiets utkast till förslag rörande en europeisk åklagarmyndighet kräver omfattande ytterligare överväganden.

Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol

Domstolen bör, i likhet med vad som gäller i dag, vara behörig att döma i unionsrättsliga frågor. Om konventionspresidiets utkast till förslag leder till fördragsändringar kommer domstolens kompetens alltså även att omfatta frågor som rör det straffrättsliga samarbetet. För svenskt vidkommande innebär detta att fler frågor på detta område kommer att kunna prövas av domstolen. Det är viktigt att domstolens kompetens tydligt framgår av det framtida fördraget.

Motionen

I motion 2002/03:U323 (m) yrkande 16 framhålls vikten av att Europol och Eurojust byggs upp till effektiva organisationer. Mot bakgrund av den pågående fördragsöversynen finner utskottet inte att det föreligger skäl för något uttalande från riksdagens sida. Utskottet avstyrker motion 2002/03:U323 i här behandlad del.

Stockholm den 15 maj 2003

På justitieutskottets vägnar

Johan Pehrson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Pehrson (fp), Susanne Eberstein (s), Alice Åström (v), Margareta Sandgren (s), Lennart Nilsson (s), Helena Zakariasén (s), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Torkild Strandberg (fp), Johan Linander (c), Göran Norlander (s), Cecilia Magnusson (m), Joe Frans (s), Kerstin Andersson (s), Hillevi Engström (m) och Catharina Bråkenhielm (s).

Avvikande mening

Europol och Eurojust

av Jeppe Johnsson (m), Cecilia Magnusson (m) och Hillevi Engström (m).

Vi anser att justitieutskottets yttrande i avsnittet Motionen borde ha följande lydelse: Konventionspresidiets utkast till förslag innehåller delar som kan leda till att Europol och Eurojust blir effektiva verktyg i kampen mot den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten. Den allvarliga gränsöverskridande brottsligheten utgör dock ett sådan hot mot enskilda individer att omedelbara åtgärder krävs för att effektivisera dessa unionsorgan.

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet bör alltså uppmana regeringen att vidta lämpliga åtgärder inom EU.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Inledning.....	1
Det rättsliga samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren	2
Konventionspresidiets utkast till förslag avseende det framtida	
polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet inom EU	3
Beslutsformer m.m.	3
Initiativrätten	5
De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll	5
Straffrättsligt samarbete.....	6
Polis- och åklagarsamarbete	7
Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol	8
Utskottets överväganden.....	9
Konventionspresidiets utkast till förslag.....	9
Beslutsformer m.m.	9
Initiativrätten	10
De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll	10
Straffrättsligt samarbete.....	11
Polis- och åklagarsamarbete	11
Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol	12
Motionen	12
Avvikande mening	13
Europol och Eurojust.....	13