



EU:s rättsliga frågor i ett framtida konstitutionellt fördrag

Sammanfattning

I betänkandet tar utskottet upp vissa rättsliga frågor i Europeiska unionen (EU). Betänkandet lämnas mot bakgrund av diskussionerna i det pågående Europeiska konventet.

Utskottet menar att samarbetet när det gäller rättsliga och inrikes frågor tillhör de områden som det är viktigt att Europeiska unionen i väl avgränsade delar utvecklar såväl beslutsformer som i förlängningen effektiviteten. Reformeringen av arbetsformerna inom den nuvarande tredje pelaren bör vara ett prioriterat område, och förslaget om slopad pelarstruktur som väckts under konventet öppnar upp för förbättringar. Det är emellertid, enligt utskottets mening, viktigt att överstatlighet och harmonisering väljs på områden där det med de metoderna går att vinna något som inte går att nå annars. Harmonisering har inget egenvärde i sig. Det är också viktigt att utvidgning av EU-institutionernas kompetens kan ske endast efter fördragsändringar.

Utskottet tar därefter upp följande ämnen:

- Beslutsformer
- Rättssäkerhet och demokratisk kontroll
- Straffrättsligt samarbete
- Polis- och åklagarsamarbete
- Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol

Utskottet instämmer på de flesta punkterna i justitieutskottets yttrande (2002/03:JuU2y).

I betänkandet behandlas en motion vari yrkas att Europol och Eurojust byggs upp till effektiva organisationer. Motionsyrkandet avstyrks med hänvisning till den pågående fördragsöversynen.

Till betänkandet har fogats 3 reservationer och 5 särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren	6
Utskottet	9
Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa	9
Inledning.....	9
Utskottets ställningstagande	9
Beslutsformer	11
Inledning.....	11
Justitieutskottets yttrande.....	13
Utskottets ställningstagande	14
Rättssäkerhet och demokratisk kontroll.....	15
Inledning.....	15
Justitieutskottets yttrande.....	16
Utskottets ställningstagande	16
Straffrättsligt samarbete.....	17
Inledning.....	17
Justitieutskottets yttrande.....	18
Utskottets ställningstagande	18
Polis- och åklagararbete	19
Inledning.....	19
Justitieutskottets yttrande.....	20
Utskottets ställningstagande	21
Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol	21
Inledning.....	21
Justitieutskottets yttrande.....	21
Utskottets ställningstagande	21
Effektivisering av Europol och Eurojust	22
Motionen	22
Justitieutskottets yttrande.....	22
Utskottets ställningstagande	22
Reservationer.....	23
1. Europol och Eurojust (punkt 1) (m).....	23
2. Europol och Eurojust (punkt 1, motiveringen) (v).....	23
3. Europol och Eurojust (punkt 1, motiveringen) (mp).....	24
Särskilda yttranden	26
1. Beslutsformer (mp).....	26
2. Rättssäkerhet och demokratisk kontroll (mp).....	26
3. Straffrättsligt samarbete (mp).....	26

4. Polis- och åklagarsamarbete (mp)	27
5. Behörigheterna för Europeiska gemenskapernas domstol (mp)	27
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	28
Motion från allmänna motionstiden	28
<i>Bilaga 2</i>	
Justitiekommitténs yttrande 2002/03:JuU2y	29
<i>Bilaga 3</i>	
Offentlig utfrågning	42

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Europol och Eurojust

Riksdagen avslår motion 2002/03:U323 yrkande 16.

Reservation 1 (m)

Reservation 2 (v) – motiv.

Reservation 3 (mp) – motiv.

Stockholm den 22 maj 2003

På sammansatta konstitutions- och utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Göran Lennmarker (m), Gunnar Hökmark (m), Göran Magnusson (s), Carl B Hamilton (fp), Birgitta Ahlqvist (s), Ingvar Svensson (kd), Helene Petersson (s), Inger Segelström (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Anders Bengtsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Ronny Olander (s), Gustav Fridolin (mp), Kaj Nordquist (s) och Alice Åström (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

~~Sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet avgav i mars 2003 ett betänkande om ett antal institutionella EU-frågor (bet. 2002/03:KUU1 Europeiska unionens framtidsfrågor – ett konstitutionellt fördrag för EU). I detta betänkande tar utskottet upp vissa rättsliga frågor i Europeiska unionen (EU). Betänkandet ~~utarbetades~~ lämnas mot bakgrund av diskussionerna i det pågående Europeiska konventet, det särskilda forum som debatterar EU:s framtidsfrågor. Konventet skall enligt planeringen avsluta sitt arbete före Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 20 juni 2003. Därefter kommer diskussionerna om ett framtida konstitutionellt fördrag att föras vidare till en regeringskonferens. Regeringen kommer inför regeringskonferensen att lämna en skrivelse till riksdagen. Mot bakgrund av att det inte nu finns några formliga förslag för riksdagen att ta ställning till lämnar utskottet i betänkandet mer principiellt hållna ställningstaganden. Riksdagen får anledning att återkomma till frågorna bl.a. när regeringens skrivelse skall behandlas under hösten.~~

I betänkandet behandlas motion 2002/03:U323 yrkande 16 av Bo Lundgren m.fl. (m) från allmänna motionstiden hösten 2002. I motionen yrkas att EuroPool och EuroJust byggs upp till effektiva organisationer.

Den 10 april 2003 anordnades en utfrågning om rättssäkerhet och beslutsformer i EU:s tredje pelare av det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet, justitieukskottet samt EU-nämnden. Utskrift från utfrågningen bifogas detta betänkande. En andra utfrågning i samma ämne kommer att hållas den 22 maj 2003 ~~hålls den 22 maj 2003.~~ Utskrifter från utfrågningarna bifogas detta betänkande. (???)

Justitieukskottet har yttrat sig i frågor som rör utvidgat polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom EU. Yttrandet bifogas (yttr. 2002/03:JuU2y).

~~Utskottet tar i detta betänkande huvudsakligen upp konstitutionella aspekter på EU-samarbetet inom det rättsliga området.~~

InledningBakgrund

Rättsliga och inrikes frågor (RIF) växte fram som ett samarbetsområde på 1970-talet mellan medlemsländerna i dåvarande EG. Syftet var att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och vidta andra åtgärder för att kompensera för befärad negativa bieffekter av den fria rörligheten för personer mellan länderna. Sedan EU-Maastrichtfördraget är RIF en formell del av EU-samarbetet och innefattar frågor som asyl- och invandringspolitik, civilrätt, polis- och tullsamarbete samt straffrätt. Asyl- och migrationspolitik samt civilrätt ingår numera i EU:s första pelare medan samarbetet kring polisiära och straffrättsliga frågor fortfarande sker inom ramen för tredje pelaren.

Det rättsliga samarbetet inom EU har emellanåt kritiserats för att vara ineffektivt. Beslutsprocesserna i tredje pelaren, med krav på enhällighet och i vissa fall nationell ratifikation, har ansetts vara omständliga. Krav har därför ställts på mer effektiva beslutsformer, i praktiken genom att beslut kan fattas med kvalificerad majoritet i ministerrådet. I betänkande 2001/02:KUU2 (s. 61) uttalade sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet att ett exempel där omröstning med kvalificerad majoritet kan övervägas är vissa sakfrågor i tredje pelaren.

I debatten om EU:s framtid har formerna för det rättsliga samarbetet uppmärksammats, och i Laekendeklarationen från december 2001, där en mängd aspekter inom skilda områden tas upp, ställs följande fråga:

”Vill vi integrera mer av det polisiära och straffrättsliga samarbetet till gemenskapen?”

I konventet har således det rättsliga samarbetet diskuterats, främst i termer av ”ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”, och en särskild arbetsgrupp har behandlat dessa frågor. Arbetsgruppen framhöll i sin slutrapport¹ att gränsöverskridande brottslighet, asylpolitik och kontroll av unionens yttre gränser inte kan hanteras effektivt av stater som agerar på egen hand. Den institutionella ramen, med en uppdelning i pelare och i olika fördrag, har enligt arbetsgruppen försvårat arbetet i EU och alla bestämmelser om ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa bör följaktligen sammanföras i en enda avdelning i fördraget.

Konventet har ställt sig bakom denna slutsats och kommer att föreslå att den nuvarande uppdelningen av EU-samarbetet i tre pelare avskaffas. De nuvarande pelarna förs in under samma institutionella ram. Detta innebär dock inte i sig att samma beslutsmetoder måste tillämpas på samtliga frågor. I konventet har det således ofta framförts att åtminstone vissa delar av samarbetet på det rättsliga området även framdeles bör vara föremål för andra beslutsformer än den form som synes bli den dominerande, dvs. dagens medbeslutandeförfarande.

I mars 2003 presenterade konventets presidium förslag till artiklar i det konstitutionella fördraget rörande ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.² Presidiet föreslog således en sammanhållen avdelning i fördraget kring dessa frågor. I avdelning **IV**, som innehåller de grundläggande bestämmelserna i det konstitutionella fördraget, föreslogs en särskild artikel om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Presidiets förslag debatterades i plenum den 3 april 2003, och i slutet av maj förväntas presidiet komma med en ny version av dessa artiklar, tillsammans med omarbetade versioner av de övriga artiklar som debatterats i plenum.

¹ Dokument CONV 426/02, återfinns på:
<http://register.consilium.eu.int/pdf/su/02/cv00/00426s2.pdf>

² Dokument CONV 614/03, återfinns på:
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00614.SV03.pdf>

Det rättsliga samarbetet inom den nuvarande tredje pelaren

I avdelning **IV**, artiklarna 29–42, i fördraget om Europeiska unionen (FEU) finns de bestämmelser om rättsliga och inrikesfrågor 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 **IV** 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 folkrättsligt 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 och tolkningen av bl.a. rambeslut och beslut som antagits enligt bestämmelserna i avdelning 4VI 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.

Utskottet

Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Inledning

Inom Europeiska unionen har man samarbetat inom det rättsliga området i ett par decennier. Effektiviteten har dock ifrågasatts, och i konventet har frågan om samarbetets former tagits upp.

Konventet kan förväntas föreslå att en särskild avdelning i fördraget rörande ett område med frihet, säkerhet och rättvisa införs. Presidiet har föreslagit artiklar för denna avdelning, där frågor som kontroll vid yttre gränser, asyl och invandring tas upp, inklusive en artikel om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning även i finansiellt hänseende mellan medlemsstaterna. En fråga som orsakat debatt i konventet är ett förslag om att bestämmelser skall antas avseende alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett gemensamt system för integrerad förvaltning av gränserna.

Vidare behandlas i förslaget civilrättsligt samarbete, t.ex. anföras att beslut (om lagar och ramlagar) inom familjerättens område även fortsättningsvis bör kräva enhällighet i rådet, med undantag för beslut om föräldraansvar som skall antas enligt det så kallade lagstiftningsförfarandet (motsvarande dagens medbeslutandeförfarande). Straffrättsligt samarbete, åklagarsamarbetet Eurojust, en europeisk åklagarmyndighet samt polissamarbete, inklusive Europol, tas också upp i förslaget.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan ta upp:

~~Ett inledande omdöme om att tredjepelarsamarbetet inte alltid fungerat så effektivt, nya former kan behövas?~~

~~Uppfattning om att pelarstrukturen upphör?~~

~~Kriterier för vad som ska behandlas på EU-nivå: gränsöverskridande fenomen, t.ex. gränsöverskridande brottslighet.~~

~~Solidaritetsklausulen vid asyl och invandring.~~

~~Presidiets förslag om "integrerad förvaltning av gränserna". Skrivningen i presidiet förslag är lite oklar, utskottet kan diskutera hur frågan ska hanteras.~~

~~Civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, finns något att säga om harmonisering samt ömsesidigt erkännande?~~

~~Problematisera europeisk åklagare?~~

Samarbetet beträffande rättsliga och inrikes frågor, dvs. asyl- och invandringsfrågor, gränskontroll, polis- och tullsamarbete, bedrägeribekämpning, narkotikafrågor samt civil- och straffrättsligt samarbete tillhör, enligt utskottets mening, de politikområden som det är viktigt att Europeiska unionen i väl

avgränsade delar utvecklar såväl beslutsformer som i förlängningen effektiviteten. Samarbetet inom den tredje pelaren tillkom för att garantera ett smidigt införande av fri rörlighet för personer inom den gemensamma marknaden genom att man också kunde besluta om s.k. kompensatoriska åtgärder. Syftet var att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och vidta andra åtgärder för att kompensera för befarade negativa bieffekter av den fria rörligheten för personer mellan länderna. Det finns uppenbart goda skäl att samarbeta inom unionen, t.ex. mellan medlemsstaternas polismyndigheter för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, för att nå det mål om ett "område för frihet, säkerhet och rättvisa" som fastslogs i Amsterdamfördraget och som unionen arbetat vidare med i olika sammanhang, inte minst genom de s.k. Tammerforsslutsatserna som antogs under Finlands ordförandeskap hösten 1999.

Det är i denna anda som Sverige har arbetat aktivt för att föra upp brottsförebyggande frågor på EU:s dagordning. Det ledde bl.a. till att rådet under Sveriges ordförandeperiod beslutade att inrätta ett europeiskt nätverk för förebyggande av brottslighet (2001/427/RIF) och ett finansieringsprogram för brottsförebyggande frågor, Hippokrates (2001/515/RIF).

Utvecklingen av samarbetet har gått i överstatlig riktning. Sedan Maastrichtfördraget är rättsliga och inrikes frågor en formell del av EU-samarbetet och innefattar frågor som asyl- och invandringspolitik, civilrätt, polis- och tullsamarbete samt straffrätt. Asyl- och migrationspolitik samt civilrätt ingår numera i EU:s första pelare medan samarbetet kring polisiära och straffrättsliga frågor fortfarande sker inom ramen för tredje pelaren. Det finns, enligt utskottet, skäl att överväga vissa ytterligare förändringar i överstatlig riktning. Samarbetet inom tredje pelaren har ibland gått alltför långsamt, och det finns en uppenbar risk för att utvidningen kommer att kunna leda till ökade svårigheter att utveckla samarbetet på det rättsliga och inrikes området om man inte reformerar beslutsformerna. Att avskaffa pelarstrukturen öppnar för möjligheten att införa sådana inslag.

Reformeringen av arbetsmetoderna inom det rättsliga och inrikes samarbetet bör enligt utskottets mening vara en prioriterad fråga. För Sveriges del kom prioriteringen för övrigt till uttryck i den s.k. Hagaprocessen som Sverige lanserade under sin ordförandeperiod. Hagaprocessen syftade till att effektivisera processen och beslutsstrukturerna. Detta skulle ske bl.a. genom att fokusera på prioriterade sakområden, öka förutsebarheten och samordningen i samband med initiativ, förbättrad långsiktig planering, färre arbetsgrupper, mer projektbaserat arbete och en översyn av resurserna på såväl nationell som överstatlig nivå.

Effektivare beslutsformer framstår som nödvändiga, men utskottet vill i det sammanhanget också peka på nödvändigheten av försiktighet. Harmonisering av t.ex. familjerätt och straffrätt har inget värde i sig. Harmonisering och överstatlighet är bara önskvärd i den mån som man därigenom kan vinna något som inte annars går att nå. På familjerätts område kan nämnas förslaget om barns umgängesrätt när barnets föräldrar bor i olika länder: en umgängesdom skall kunna verkställas direkt i annan medlemsstat utan att man

först måste anlita något särskilt förfarande för godkännande i verkställighetsstaten (Bryssel II a). På straffrättens område gäller det områden som trafficking, narkotikabrott och miljöbrott när syftet är att undvika att det inom den inre marknaden uppstår frihamnar för allvarlig brottslighet. På andra områden, såsom yttre gränskontroll och handläggning av asylansökningar, är det däremot svårare att se nödvändigheten av rättslig harmonisering och överstatligt beslutsfattande.

En viktig utgångspunkt i EU-arbetet och i den fortsatta debatten om EU:s framtid och legitimitet är, enligt utskottet, det förhållandet att medlemsstaterna är avtalssslutande parter i de grundläggande fördrag som reglerar EU:s verksamhet. EU är i grunden ett mellanstatligt samarbete som – vilket utskottet tidigare påpekat (bet. 2000/01:KUU1 och 2001/02:KUU2) – bygger på principen om tilldelade befogenheter. Det är medlemsstaterna själva som disponerar fördragen och som har det avgörande inflytandet över EU:s utveckling. Det nya konstitutionella fördraget som är under utarbetande förändrar inte detta förhållande. Därav följer att det också är mycket angeläget att det nya fördraget innehåller tydliga bestämmelser om kompetensfördelningen mellan unionens institutioner och medlemsstaternas kompetens. Detta gäller naturligtvis alla politikområden som regleras i fördraget, men det är särskilt viktigt på områden som i hög grad berör frågor som ligger inom ramen för den nationella suveräniteten. Det är därför, enligt utskottet, angeläget att fördraget – särskilt på det straffrättsliga området – inte ger EU:s institutioner någon självständig möjlighet till utvidgning av unionens kompetens. En sådan utvidgning bör endast kunna ske genom enhälligt beslut och ratificeras som en fördragsändring. Enligt utskottet bör inte heller – som konventspresidiet föreslår – en motsvarighet till den nuvarande s.k. generalklausulen i artikel 308 i EG-fördraget kunna tillämpas på det straffrättsliga området.

Formaterat

Metoder för avgränsning av kompetensen

Inledning

En viktig slutsats av konventets arbete är att pelarstrukturen bör upphävas. Således slås EU-fördraget och EG-fördraget ihop till ett fördrag, men detta behöver inte innebära att områden som nu ligger i tredje pelaren blir föremål för samma beslutsformer som dagens förstapelarfrågor. Det finns fortfarande möjlighet att ha olika beslutsformer för olika delar av EU-samarbetet.

Avskaffandet av pelarstrukturen kan få till konsekvens att bestämmelser som avsetts för EG-fördraget nu kommer att tillämpas också på de politikområden som ligger i EU-fördraget. Ett exempel är dagens artikel 308 i EG-fördraget, den så kallade flexibilitetsklausulen, som med presidiets förslag ska kunna tillämpas på hela det rättsliga samarbetet.

Presidietts förslag inom det straffrättsliga området kritiserades i konventets debatt för oklarhet på några punkter. Ett förslag innebär att Europaparlamentet

~~tet och rådet får, i enlighet med lagstiftningsförfarande, anta ramlagar som innehåller minimiregler om fastställande av straffbarhet och påföljder inom områden av särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av karaktären eller effekterna av brotten eller av ett särskilt behov av att lagföra dem gemensamt. Efter att ett antal områden har räknats upp heter det att med hänsyn till utvecklingen av brottslighet får rådet genom enhällighet och Europaparlamentets samtycke fastställa andra områden av brottslighet som uppfyller de nyss nämnda kriterierna.~~

Utskottets ställningstagande

~~Utskottet kan ta upp:~~

~~Resonemang kring effekter av pelarstrukturens avskaffande och möjligen flexibilitetsklausulen (dagens artikel 308 EG):~~

~~Frågan om att EU:s kompetens inte ska kunna utvidgas av EU själv genom gummiparagrafer; EU ska inte ha ”kompetenskompetens”:~~

~~Utskottet kan, utan att diskutera enskilda fall, understryka vikten av att det är tydligt vilka kompetenser som överläts till EU:~~

~~Utskottet kan nämna att det redan idag finns olika beslutsformer inom första pelaren; rådet har en starkare ställning inom jordbrukspolitiken och i EMU frågor än på många andra politikområden i första pelaren, där Europaparlamentet är jämställd lagstiftare med rådet.~~

Beslutsformer

Inledning

Konventets presidium föreslår att lagstiftningsproceduren (motsvarande dagens medbeslutandeförfarande) skall tillämpas på fler områden än i dag. Proceduren innebär att Europaparlamentet är jämställd lagstiftare med rådet och att rådet beslutar med kvalificerad majoritet. För vissa frågor föreslås dock att rådet skall besluta (enhällighet eller med kvalificerad majoritet) medan Europaparlamentet har yttranderätt i stället för medbeslutanderätt.

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 alljämt 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 överläter 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 17 b 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.

Samtidigt skall framhållas att besluten, liksom i dag, skall föregås av sedanligt informations- och samrådsförfarande gentemot riksdagen i enlighet med 10. kap 6 § regeringsformen och 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

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). Av artikeln framgår också att rådet skall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Slutligen bör nämnas att regeringsformen efter den senaste ändringen tillåter överförande av kompetens till EU på detta område riksdagen att inom ramen för samarbete i Europeiska unionen överläta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket (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.

Justitieutskottets yttrande

~~Beträffande beslutsformer m.m. anför~~ Justitieutskottet anför i sitt yttrande (2002/03:JuU2y) att frågan om de framtid **Formaterat**

liga samarbetet innehåller en rad komplicerade problemställningar. Den av konventspresidiet föreslagna beslutsordningen – kvalificerad majoritet i rådet och med medbeslutande 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 för 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, 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. Det har kunnat genomföras utan allvarliga nackdelar för Sverige. Det nuva-

rande enhällighetskravet kan å ena sidan 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.

Justitiekommittén 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 huruvida 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 angelägenhet för riksdagen och inte överlåtas till EU. Sådana frågor bör alltså inte omfattas av unionens kompetens.

Beträffande *initiativrätten* anför justitiekommittén att förslag i rådet, enligt utskottets mening, i första hand bör 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. I ett effektivitetsperspektiv finns det å ena sidan 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 av 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.

Utskottets ställningstagande

KUU kan ta upp:

Formaterat

~~Principer för användning av omröstning med kvalificerad majoritet samt medbeslutande ("lagstiftningsförfarande")~~
~~enskilda fördragsartiklar. Utskottet instämmer i denna del.~~

Formaterat

Formaterat

Rättssäkerhet och demokratisk kontroll

Inledning

Frågor om rättssäkerhet och demokratisk kontroll är av stor vikt i diskussionen kring rättsligt samarbete. I konventets arbetsgrupp om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa framhölls att förändringarna inom området kommer att leda till ett ökat ansvar för Europaparlamentet, men de nationella parlamenten bör ha fortsatt stor betydelse.

I presidietts förslag till artiklar på området nämns redan i den föreslagna första delen av fördraget de nationella parlamentens roll. De nationella parlamenten skall kunna delta i ett utvärderingssystem rörande genomförandet av unionens politik och vara knutna till den politiska kontrollen av Europols verksamhet. Parlamenten skall också kunna delta i utvärderingen av Eurojusts verksamhet.

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 regleras 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~~ rådet inte avgöra ärendet. 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 nationella parlament~~ 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 konventspresidiets utkast till förslag innebär emellertid att kommissionens förslag kan komma att genomföras även om en stor grupp medlemsstater tar avstånd ifrån förslaget.

Justitieutskottets yttrande

I sitt yttrande anför justitieutskottet beträffande de nationella parlamentens roll att 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 förändringar är att fackutskotten övertar EU-nämndens uppgifter avseende frågorna inom respektive beredningsområde.

Utskottets ställningstagande

När det gäller de nationella parlamentens roll för att kontrollera subsidiaritetsprincipen har utskottet redan behandlat frågan i betänkande 2002/03: KUU1. Utskottet välkomnade där en tydligare roll för de nationella parlamenten i granskningen av subsidiariteten och anförde att en ordning med yttranden direkt från de nationella parlamenten kan vara ett sådant inslag. Utskottet vidhåller denna uppfattning och har inga invändningar mot de förslag i denna riktning som diskuteras i konventet.

Utskottet vill vidare, när det gäller EU-nämndens uppgifter, erinra om att riksdagen på förslag från Riksdagskommittén (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23) har beslutat om riktlinjer för riksdagens arbete med EU-frågor. Riktlinjerna bildar tillsammans med regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser grunden för arbetet och innebär att det är EU-nämndens uppgift att samråda med regeringen inför ministerrådsmöten. Som utskottet ser det är frågan om vilka konsekvenser som införandet av subsidiaritetskontrollen i EU kan tänkas komma att få för riksdagens arbete med EU-frågor för tidigt väckt.

Straffrättsligt samarbete

Inledning

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, 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.

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*.

Justitieutskottets yttrande

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, anför justitieutskottet i sitt yttrande, å ena sidan, finnas skäl för 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 konventsprezidiets 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. Konventsprezidiets utkast till förslag innebär bl.a. å ena sidan 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 av att stärka samarbetet mot vissa brottstyper inom unionen.

Påföljderna för vissa brott är mer ingripande i ett antal av unionens medlemsstater än de påföljder 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som instämmer i justitieutskottets yttrande i denna del, vill också erinra om vad utskottet anför under rubriken Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa vad gäller kompetenskompetens. Vad utskottet där anförde har särskild betydelse för förslaget om den s.k. listan. Det är enligt utskottets mening viktigt att en utvidgning av listan förutsätter nationell ratificering innan den kan träda i kraft.

Polis- och åklagarsamarbete

Inledning

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, korrupktion 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.

Konventspresidiet föreslår att polissamarbetet i stort skall ha samma utformning som för närvarande. Däremot öppnar man för att rådet, efter hörande av Europaparlamentet, *enhälligt* skall kunna 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 den granskning regleras som Europaparlamentet redan med gällande regler skall utföra av Europols verksamhet. De nationella parlamenten skall knytas till den granskningen. I konventspresidiets 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 regler tas in 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 bl.a. de processrättsliga reglerna för den europeiska åklagarmyndigheten regleras, inklusive bestämmelser om tillåtande av bevisning, och regler för domstolskontroll av den europeiska åklagarmyndigheten.

Justitieutskottets yttrande

Ett utökat samarbete avseende operativt polisarbete mot gränsöverskridande brottslighet är, enligt justitieutskottet (yttr. 2003/03:JuU2y) positivt. Ett effektivt bekämpande av gränsöverskridande brottslighet förutsätter att det finns ett fungerande samarbete mellan medlemsstaternas åklagar- och polisorganisationer. Det kan därför finnas skäl för 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 Europols 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 Europaparlamentet 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.

Utskottets ställningstagande

[Utskottet instämmer i justitieutskottets yttrande i denna del.](#)

Behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol

Inledning

Domstolens behörighet enligt gemenskapsrätten omfattar bl.a. frågor om huruvida 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.

Justitieutskottets yttrande

Domstolen bör, menar justitieutskottet (yttr. 2002/03:JuU2y), 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.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i justitieutskottets yttrande i denna del.

Motionen Effektivisering av Europol och Eurojust

Utskottets förslag i korthet

Formaterat

Utskottet avstyrker en motion om effektivisering av Europol och Eurojust med hänvisning till den pågående fördragsöversynen.

Motionen

I motion 2002/03:U323 (m) yrkande 16 framhålls vikten av att Europol och Eurojust byggs upp till effektiva organisationer.

Justitieutskottets yttrande

Mot bakgrund av den pågående fördragsöversynen finner justitieutskottet i sitt yttrande inte att det föreligger skäl för något uttalande från riksdagens sida. Utskottet avstyrker motion 2002/03:U323 i här behandlad del. En avvikande mening har fogats till yttrandet av företrädare för Moderata samlingspartiet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i justitieutskottets yttrande och avstyrker motionen med hänvisning till den pågående fördragsöversynen.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Europol och Eurojust (punkt 1) (m)

av Göran Lennmarker, Gunnar Hökmark och Nils Fredrik Aurelius (alla m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger regeringen som sin mening till känna vad i motionen anförts om vikten av att bygga upp Europol och Eurojust till effektiva organisationer. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:U323 yrkande 16.

Ställningstagande

Vi anser att betänkandet 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 sådant hot mot enskilda individer att omedelbara åtgärder krävs för att effektivisera dessa unionsorgan.

Riksdagen bör alltså uppmana regeringen att vidta lämpliga åtgärder inom EU.

2. Europol och Eurojust (punkt 1, motiveringen) (v)

av Alice Åström (v).

Ställningstagande beträffande behörigheten för Europeiska gemenskapernas domstol

I denna fråga avviker inte Vänsterpartiets åsikt från liggande förslag. Det är viktigt att de nationella domstolarna behåller kontrollen över polis- och ordningsfrågor samtidigt som det är rimligt att förhandsbesked skall kunna begäras när det gäller unionsrätt.

Ställningstagande beträffande befogenhetsfrågor – skall åtgärder vidtas av EU eller av medlemsstaterna?

Givetvis är det mycket viktigt att det klart framgår hur avgränsningen skall ske. Oavsett detta kommer den rent nationella lagstiftningen, och inte minst enskilda medborgare, att påverkas av ökad överstatlighet även om avgränsningen blir tydlig. Överstatlighet kommer, såväl för de nationella lagstiftarna

som för medborgarna, att innebära en sämre överblick över lagstiftningen. Rättsosäkerheten kommer att öka.

Ställningstagande beträffande polis- och åklagarsamarbete

Vi anser att det givetvis är viktigt att utveckla ett väl fungerande samarbete på såväl åklagar- som polissidan, men detta samarbete skall struktureras på mellanstatlig basis. När det gäller rådets möjligheter att enhälligt anta lagar, efter hörande av Europaparlamentet, och att fastställa villkoren för ingripande på annan medlemsstats territorium lämnar man helt det nationella parlamentet utanför i en fråga som rör tvångsåtgärder på det egna territoriet. Detta är givetvis helt oacceptabelt. När det gäller granskningen av Europol och Eurojust är det tydligt att förslaget är ett hafsverk. Det framgår inte vilken roll de nationella parlamenten skall ha, hur granskningen skall gå till, befogenheter för granskningen eller varför Europaparlamentet skall ha en framträdande roll i granskningen. Slutligen, när det gäller den kommitté som skall ha till uppgift att säkerställa samordningen som vidtas av medlemsstaternas myndigheter så ställer Vänsterpartiet sig starkt frågande till vad denna kommitté egentligen skall ha för uppgifter. Vilka skall ingå och vad skall målsättningen vara?

3. Europol och Eurojust (punkt 1, motiveringen) (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Ställningstagande beträffande ett omvärldsrättvisa

Formaterat

Harmoniseringen och överstatligheten inom de rättsliga och inrikes frågorna har minskat Sveriges möjlighet att på ett självständigt sätt bygga upp ett alternativ för omvärlden i fråga om solidarisk flyktingpolitik, effektivt och humanitativt polis- och straffrättsarbete och gränskontroller som försvårar för droger att komma in i landet. Därför är Miljöpartiet starkt skeptiskt till samarbete inom dessa politikområden.

Miljöpartiet de gröna tror inte heller på de kompensatoriska åtgärder som finns och planeras inom EU. Vi är positiva till den fria rörligheten för personer inom unionen, och vill utvidga den till hela Europa, men anser inte att man från centralt håll i unionen skall beskära den genom s.k. kompensatoriska åtgärder. Vi ser inte de goda skäl som utskottsmajoriteten anför för att inom EU organisera samarbete mellan medlemsstaternas polismyndigheter utan tror att detta kan ske inom andra, mer mellanstatliga, samarbetsorgan.

Utskottsmajoriteten anför, helt riktigt, att utvecklingen av RIF-samarbetet har gått i överstatlig riktning. Miljöpartiet är av ovan anförda skäl starkt kritiskt till detta och delar inte majoritetens bedömning att det finns ”skäl att överväga vissa ytterligare förändringar i överstatlig riktning”. Tvärtom tror vi att världen behöver stater som Sverige som kan visa på möjligheten att föra en human flyktingpolitik, möjligheten att vara effektiva samtidigt som man är humana i polisarbetet och möjligheten att ha gränskontroller mot droginförsel.

Av det ovan skrivna framgår, enligt min mening, att Miljöpartiet inte välkomnar ett frångående från pelarstrukturen då detta öppnar för ytterligare överstatlighet.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Beslutsformer (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Detta är frågor som med fördel i huvudsak handhas av justitieutskottet, och jag välkomnar därför att det i sitt yttrande till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i de flesta frågor lämnar öppet för olika ståndpunkter som kan framkomma i den politiska debatten. Jag vill dock i detta sammanhang klargöra att Miljöpartiet inte delar JuU:s och KUU:s majoritets analys att "brottslighetens internationalisering talar (...) för att det på unionsnivå måste finnas effektiva verktyg för att bekämpa (...) brottslighet", då vi tror att polis-samarbete kan ske inom andra, mindre överstatliga, samarbetsorgan. Vi avfärdar också tanken på varje beslutsfattande med annat än enhällighet i dessa frågor och ser farhågor i en utveckling som innebär att lagar skall kunna bli bindande utan att passera nationella parlament.

2. Rättssäkerhet och demokratisk kontroll (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Detta är frågor som med fördel i huvudsak handhas av justitieutskottet och jag välkomnar därför att det i sitt yttrande till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i de flesta frågor lämnar öppet för olika ståndpunkter som kan framkomma i den politiska debatten. Vad gäller förslagen om en från de nationella parlamenten initierad kontroll av subsidiaritetsprincipen har Miljöpartiet i betänkande 2002/03:KUU1 klargjort sitt ställningstagande. Vi har i andra sammanhang klargjort vår kritik mot EU-nämnden och hur vi anser att riksdagen skall behandla EU-frågor.

3. Straffrättsligt samarbete (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Detta är frågor som med fördel i huvudsak handhas av justitieutskottet och jag välkomnar därför att det i sitt yttrande till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i de flesta frågor lämnar öppet för olika ståndpunkter som kan framkomma i den politiska debatten. Jag vill dock i detta sammanhang klargöra att Miljöpartiet inte godkänner harmonisering av straffrätten och understryka den del av justitieutskottets yttrande som handlar om vikten av att tydligt klargöra EU:s kompetens.

4. Polis- och åklagarsamarbete (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Detta är frågor som med fördel i huvudsak handhas av justitieutskottet och jag välkomnar därför att det i sitt yttrande till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i de flesta frågor lämnar öppet för olika ståndpunkter som kan framkomma i den politiska debatten. Jag vill dock i detta sammanhang klargöra att Miljöpartiet inte delar JuU:s och KUU:s majoritets analys att "ett utökat samarbete avseende operativt polissamarbete mot gränsöverskridande brottslighet är (...) positivt". Miljöpartiet anser inte att Europol skall ha operativ befogenhet i de enskilda medlemsländerna. Vi tror inte heller på överstatlighet inom detta område utan tror att det är viktigt att betona enskilda staters roll att, i samarbete med andra, bekämpa alla typer av brottslighet.

5. Behörigheterna för Europeiska gemenskapernas domstol (mp)

av Gustav Fridolin (mp).

Detta är frågor som med fördel i huvudsak handhas av justitieutskottet och jag välkomnar därför att det i sitt yttrande till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet i de flesta frågor lämnar öppet för olika ståndpunkter som kan framkomma i den politiska debatten. Jag vill dock i detta sammanhang klargöra att Miljöpartiet ställer sig tveksamt till att EG-domstolen skall ges kompetens på frågor som rör det straffrättsliga samarbetet.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motion från allmänna motionstiden

2002/03:U323 av Bo Lundgren m.fl. (m):

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om vikten av att bygga upp Europol och Eurojust till effektiva organisationer.

BILAGA 2**Justitiekommitténs yttrande
2002/03:JuU2y****Utvidgat polissamarbete och straffrättsligt samarbete
inom EU****Till det sammansatta konstitutions- och
utrikesutskottet****Sammanfattning**

I yttrandet redovisar justitiekommittén 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 justitiekommittén tillfälle att yttra sig över framtidskonventets presidiums förslag till ett nytt konstitutionellt fördrag för EU i de delar som berör justitiekommitténs 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 justitiekommitténs 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.

Konventspresidiets 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 artik-

larna 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 medlems-

staterna 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 konventspresidiets förslag antas.

Enligt konventspresidiets 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. – Konventspresidiet 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.

Konventspresidiets 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 konventspresidiet 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.

Konventionspresidiets 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.

Konventionspresidiet 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.

Konventionspresidiets 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.

Konventspresidiet 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 konventspresidiet 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, 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.

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.

Konventspresidiet 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 konventspresidiets 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 processrätts-

liga 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 medbeslutande 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 försämrars.

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 konventspresidiets 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 styrfart utan att för den skull bli helt avskrivnen 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 konventspresidiets 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 konventspresidiets 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 konventspresidiets 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 konventspresidiets 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 Europols 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.

Konventspresidiets 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 konventspresidiets 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 sådant 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.

BILAGA 3

Offentlig utfrågning

EU-nämndens offentliga utfrågning i samarbete med det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet samt justitieutskottet den 10 april 2003

”Rättssäkerhet och beslutsformer i EU:s tredje pelare – om framtidskonventets idéer”

Medverkande:

Departementsråd Peter Strömberg, Justitiedepartementet
Sören Lekberg (s), riksdagsrepresentant i konventet
Ingvar Svensson (kd), riksdagsrepresentant i konventet
Docent Petter Asp, Uppsala Universitet
Riksåklagare Klas Bergenstrand
Statssekreterare Dan Eliasson, Justitiedepartementet

Ordförande Inger Segelström (s): Jag vill hälsa alla välkomna till denna offentliga utfrågning om EU:s framtidskonvent, som ska handla om rättssäkerhet och beslutsformer i nuvarande tredje pelaren. Arrangörer är EU-nämnden, justitieutskottet och det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet. Susanne Eberstein från justitieutskottet och jag kommer att dela på ordförandeskapet och försöka hålla ordning på mötet, tider och sådana saker.

Vi tre som är arrangörer gör detta för att vi tycker att det är viktigt att riksdagen följer med och diskuterar vad som händer i konventet och framför allt vad som kan påverka vårt arbete. Vi tycker att det ska bli en mycket spännande förmiddag att få lyssna på de talare som vi har bjudit in. Jag vill hälsa alla välkomna.

Vi börjar med det första anförandet, av departementsrådet Peter Strömberg, Justitiedepartementet. Varsågod, Peter!

Departementsrådet Peter Strömberg, Justitiedepartementet: Tack för inbjudan. Mitt namn är Peter Strömberg. Jag är departementsråd på Justitiedepartementet och dessutom departementets internationella chefsförhandlare, vilket betyder att jag har övergripande ansvar för den förhandlingsverksamhet som bedrivs inom ramen för Justitiedepartementets verksamhetsområde. Fokus är naturligtvis särskilt på EU-området och då speciellt tredjepelarförfrågorna.

Jag har blivit ombedd att i dag redogöra lite för hur dagens verklighet ser ut, vad som händer och vilka regler som gäller för att teckna en bakgrund för diskussionen.

Vi har inom unionen en bild av tre pelare, som ett grekiskt tempel. Man har en bottenplatta med gemensamma fördrag och bestämmelser, så har man tre verksamhetsområden som innefattar pelarna, och sedan har man en överbyggnad i form av de gemensamma institutionerna: rådet, parlamentet och kommissionen.

Det är stora skillnader mellan beslutsfattandet och den ordning som gäller inom de tre pelarna. Den tredje pelaren karakteriseras av ett mellanstatligt beslutsfattande och ett mellanstatligt förfarande över huvud taget. Första pelaren, som innefattar frågor om tullunionen och den inre marknaden med mera, innebär en överstatlig beslutsordning –det vi brukar kalla för gemenskapsrätten.

Vad är det då för skillnad mellan dessa? Ur konstitutionell synvinkel har det på det mellanstatliga tredjepelansområdet inte skett någon överföring av beslutskompetens till rådsinstitutionerna från riksdagen eller regeringen. Det har däremot skett beträffande de områden som figurerar inom den så kallade första pelaren, inom gemenskapsrätten.

Man kan också beskriva överstatligheten som att man där har ett företräde för gemenskapsrätten. Jag tar några axplock av det hela. Omröstnings- och beslutsförfarandet sker med kvalificerad majoritet. De rättsakter och beslut – det vill säga direktiv och förordningar – som antas har i vissa fall direkt effekt i medlemsstaterna. Man har en genomförandekontroll av domstolen och kommissionen, och kommissionen har en exklusiv initiativrätt i dessa frågor. Det är de grundläggande skillnaderna. Jag ska gå in lite närmare på hur motvarigheterna ter sig inom ramen för tredje pelaren.

När man tittar på totaliteten av allt det jag nu nämnde kan man konstatera att man inom första pelaren så att säga har en överstatlig regim. Varje enskilt moment av detta innefattar inte överstatlighet. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet behöver till exempel inte nödvändigtvis göra det, men när detta kombineras med annat så är totaliteten överstatlig. Var gränserna exakt går kan man diskutera. Jag tänkte inte gå in närmare på detta.

Om vi nu tittar närmare på den tredje pelaren – det rättsliga och inrikes samarbetet, det samarbete som rör polisiära och rättsliga frågor – vad innefattar då den för någonting? Man kan börja med att konstatera att i samband med att Amsterdamfördraget trädde i kraft förde man från tredje pelaren bort frågor som rör migration, asyl, gränskontroll, visering etcetera, och även civilprocessuella frågor. Dessa fördes från den dåvarande tredje pelaren över till den första pelaren och ingår nu i den överstatliga gemenskapsrätten.

Inom de områden som är kvar samarbetar vi mellanstatligt. Vi har polis-samarbete – det är frågan om operativt samarbete à la Schengen och det är frågan om Europol. Vi har rättsligt samarbete, som man kallar det. Ett exempel på sådant samarbete är den europeiska arresteringsordern. Ömsesidig rättslig hjälp, verkställighet av straff – till exempel böter, som diskuteras just

nu – och Eurojust är andra exempel på sådant som regleras inom den del av tredje pelaren som handlar om rättsligt samarbete. Man har också en del som handlar om straffrättslig harmonisering. Där handlar det till exempel om barnpornografifrågor, terrorism, människohandel och *trafficking*. Det visar vad vi rör oss på för områden.

I tredje pelaren fattar man beslut med enhällighet i princip i alla frågor. Staterna har vetorätt. I den första pelaren, inom gemenskapsrätten, är huvudregeln kvalificerad majoritet i omröstningar. I tredje pelaren har medlemsstaterna var för sig en egen, fri initiativrätt. De får lägga fram förslag till rättsakter. I den första pelaren är det kommissionen som har initiativrätten som en exklusiv behörighet. I den tredje pelaren finns en mekanism där man konsulterar och hör parlamentet, men inte mer än så. I första pelaren har parlamentet medbeslutanderätt och deltar i lagstiftningen i princip som en jämbördig partner med rådet.

Vilka beslutsinstrument förekommer då i dagens tredje pelare? Det finns rambeslut och det finns beslut. Båda dessa ska enligt fördragets föreskrifter vara bindande, men de ska inte ha direkt effekt. Det innebär i korthet att enskilda inte kan grunda rättighetsanspråk direkt på vad som står i ett rambeslut eller ett beslut.

Rambesluten ska användas för att tillnärma och harmonisera medlemstaternas lagstiftning, men de beslut som fattas ska genomföras genom nationell lagstiftning. Det är precis på samma sätt som med direktiven inom den första pelaren, det gemenskapsrättsliga området. Men det finns inte någon allmän regel som ger dessa beslutsformer – rambesluten och besluten inom tredje pelaren – något företräde framför nationell rätt, vilket det finns fast domstolspraxis om när det gäller motsvarande beslut inom första pelaren.

Det förekommer också beslutande genom konventioner i tredje pelaren. De fungerar precis som vilka andra konventioner som helst.

Domstolens roll skiljer sig också mellan första och tredje pelaren. I tredje pelarens finns det möjlighet att lämna över en rätt till EG-domstolen att meddela förhandsavgöranden. Sverige har gjort det. Några länder har avstått från att låta domstolen göra det. Domstolen får inte lägga sig i polis- eller åklagaroperativ verksamhet. Den får granska lagenlighet av rambeslut och beslut, och den får avgöra tvister om tolkning mellan medlemsstaterna. Domstolen har alltså en ganska inskränkt roll när det gäller regelövervakningen i förhållande till vad som är fallet inom första pelaren.

Jag vill också tala lite om riksdagens roll och om hur det har fungerat under förhandlingarnas gång och efter förhandlingarna. Det jag säger gäller också vanliga beslut, men jag tar rambesluten som utgångspunkt. Rambesluten skiljer sig från direktiven i det avseendet att de inte ska ha direkt effekt. Regeln om gemenskapsrättens företräde gäller som jag sade inte på tredje pelarens område. Det betyder att de ur vår synvinkel är fattade på ett område där vi inte har överlåtitt beslutskompetens. Då följer man vanliga regler om internationella överenskommelser, det vill säga att det är regeringen som ingår överenskommelsen. Men regeringen måste naturligtvis ha riksdagens

godkännande om överenskommelsen innefattar ett åtagande om ändring av lag, om den berör ett annat område som riksdagen ska besluta om eller om den annars är av större vikt. Det är de vanliga reglerna.

Eftersom rambesluten enligt fördragen blir bindande direkt när regeringen har röstat ja i rådet lägger regeringen fram en så kallad parlamentsreservation när den politiska överenskommelsen är klar. Det sker alltså när alla rådsmedlemmar är ense om hur rambeslutet ska se ut – när beslutet är färdigförhandlat men innan det formellt är antaget. Därefter inleds genast processen med att få beslutet godkänt av riksdagen genom ett formellt beslut i kammaren. Det görs i de fall rambeslutet innefattar ett åtagande om lagändring etcetera, annars ligger det ju under regeringens kompetens. När riksdagen har givit sitt godkännande röstar regeringen ja i rådet, och rambeslutet antas formellt.

Detta förfarande ska man skilja från det normala samråds- och informationsförfarande som finns föreskrivet i 10 kap. 6 § regeringsformen och i riksdagsordningen, där det stadgas att samråd och information med EU-nämnden ska ske inför förhandlingar i rådet. Det här är något annat. Jag tänker i det här sammanhanget inte gå in närmare på det vanliga samrådsförfarandet med EU-nämnden.

Vi har en fast riksdagspraxis om godkännandet av rambeslut. Riksdagen har i ett antal fall godkänt att regeringen inte har lagt fram något konkret lagförslag utan bara begärt ett godkännande av överenskommelsen som sådan för att sedan kunna återkomma med ett lagförslag. Men ibland är lagstiftningen av så okomplicerad karaktär att man faktiskt kan lägga fram det genast. Så var det till exempel när riksdagen godkände beslutet om Eurojust.

Ur en förhandlingssynvinkel finns det ganska goda skäl för en sådan här ordning. Man har ett mycket stort skyndsambetskrav på sig från unionens övriga medlemsländer att kunna fatta beslutet formellt. Den svenska parlamentsreservationen innebär i princip att man lägger ett veto mot antagande av beslutet till dess att riksdagen har sagt ja. Det innebär att man inte kan komma i gång med genomförande i andra länder. Det är därför mycket angeläget att den här tiden blir ganska kort.

Till sist vill jag komma med en reflexion i frågan om enhällighet och majoritetsomröstning. Använder vi oss i det här sammanhanget av den vetorätt som Sverige som medlemsstat har? Svaret är både ja och nej. Man kan säga att vi gör det varje gång vi lägger en parlamentsreservation, men då är det inte en politisk markering. Alla vet att den svenska regeringen har gått med på beslutet politiskt och att man inte går till riksdagen med ett beslut som inte har majoritet. Det har inte hänt i de här sammanhangen i alla fall. Frågan är så att säga avgjord i förhållande till rådet. Man den andra formen av vetorätt, den politiska vetorätten, har formellt aldrig använts någon gång. Man har haft nytta av den i förhandlingssituationer, till exempel vad gäller skyddet av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagens reglering. Där vet alla medlemsstater att det blir tvärstopp om inte Sverige får som man vill. Då har man fått gehör för detta.

I de flesta andra frågor har man förhandlat sig fram och kompromissat sig fram. Det är sällsynt att någon blockerar, men kompromisserna är många, och det kan ibland leda till att man klagar på att besluten blir en aning urvattnade.

Ordföranden: Tack för det, Peter. Om du stannar kvar i talarstolen finns det utrymme för ledamöter att ställa frågor.

Johan Linander (c): Tack så mycket. De första frågorna ska som jag förstår det gälla den nuvarande situationen. Som det ser ut nu är den rådande ordningen att departementet först kommer till riksdagen med rambeslutet för godkännande. Först senare kommer förslag om lagändring. Som jag ser det är det inte riktigt tillfredsställande att vi som riksdag inte vet riktigt vilka ändringar i svensk lag som behövs för att rambeslutet senare ska kunna uppfyllas.

Frågan är om departementet har för avsikt att fortsätta jobba så, eller om ni också skulle tycka att det vore bättre om man kunde lägga fram ett förslag om lagändring i samband med att rambeslutet godkänns i riksdagen.

Peter Strömberg: Det var en svår fråga, och den får som vanligt besvaras både med ja och nej.

Regeringen gör alltid en mycket noggrann beskrivning av den lagstiftning som man tänker sig behöva för att genomföra åtagandena i det rambeslut som man vill att riksdagen ska godkänna, men det är inte utmejslat i detalj, så att man har konkreta bestämmelser, paragrafer och ändringsförslag. Regeringen har hittills menat att det är viktigt att behålla skyndsamheten i processen, så att man inte uppehåller alla andra medlemsländer. Man har en förväntan på sig att en ingången överenskommelse kommer att genomföras så snart som möjligt. Naturligtvis vore det önskvärt att få in så mycket lagstiftning som möjligt innan beslutet ska antas, och regeringen gör ju det i de fall det är möjligt. Men i vissa fall är lagstiftningsproceduren tekniskt så komplicerad att regeringen inte anser att det är rimligt att uppehålla det formella antagandet av rambeslutet under den tid som detta kan ta. Då försöker man beskriva det så tydligt det någonsin är möjligt för att ge riksdagen en klar och tydlig bild av vad åtagandet innefattar och sedan komma tillbaka.

Detta förfarande har riksdagen godkänt vid ett antal tillfällen, så jag kan inte tänka mig att regeringen kommer att göra några stora avsteg från det. Om det finns möjligheter lägger man fram lagstiftningsförslag direkt. Det kommer sådana exempel också.

Beatrice Ask (m): Jag vill bara ställa en konkret fråga för att få detta fastlagt. Innebär det du har redovisat vad vi förmodligen redan vet, nämligen att riksdagen inte kan invända mot följdlagstiftning när rådet har fattat ett beslut?

Riksdagen har alltså bara en formell möjlighet att fatta beslut, men det politiska beslutet är redan fattat i och med att rambeslutet är antaget, eller hur?

Peter Strömberg: Formellt sett kan riksdagen göra det. I praktiken är väl möjligheterna mindre. Men det går också att komma med sådana invändningar som innebär att man lagstiftar på ett annat sätt för att uppnå samma mål. Det finns inget som hindrar det. Men riksdagen har politiskt bundit sig och Sverige genom antagandet av själva rambeslutet.

Alice Åström (v): Jag har en följdfråga till detta. Det talades om att det i sammanhang där det är tekniskt komplicerat inte går att lägga fram en lagstiftning vid samma tidpunkt. I den normala lagstiftningsprocessen i svårare ärenden går i princip all lagstiftning till Lagrådet för granskning. Man granskar om förslagen står i konflikt med våra grundlagar, andra internationella överenskommelser och ser på många grundläggande frågor. Lagrådets granskning är ofta ett bra underlag för riksdagen. Men när det gäller rambeslutet och den beskrivande lagstiftningen kommer Lagrådets granskning aldrig med, vilket gör det mycket svårare.

Hur ser man från regeringshåll på att Lagrådets funktion egentligen minimeras när lagstiftningsfrågorna lyfts upp till EU-nivå?

Peter Strömberg: Det är naturligtvis en komplikation. Man har ett förslag om hur lagstiftningen i grova drag ska se ut men inte något konkret lagförslag. Det är riktigt att Lagrådet inte brukar höras inför framläggande av rambeslutspropositioner. Nu har jag inte riktigt klart för mig i vilken mån man kan och ska göra det. Jag vet att man inte är tvungen att göra det, men huruvida det är lämpligt kan man diskutera.

Gunnar Hökmark (m): När det gäller denna fråga tycker jag att det är anmärkningsvärt att man från regeringens sida inte har tagit upp hur man ska göra för att undvika att riksdagen ställs inför ett fait accompli. Det här förfarandet fungerar så länge det är möjligt, men plötsligt kommer man att köra in i väggen. Med de former vi har i riksdagen är kravet att stifta lag vår viktigaste uppgift. Det har funnits en allmän insikt om att man måste leva upp till de gemensamma mål och förutsättningar som har funnits inom ramen för EU-arbetet.

Vi kommer nu mer och mer att befinna oss i en normalprocess där just det som också är föremål för diskussion i konventet, nämligen subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens roll, sätts i förgrunden. Det är klart att det finns andra metoder att närma sig riksdagen än att komma i efterhand. Det finns möjlighet att på olika sätt redovisa inriktningen av lagstiftningen och att se till att diskussionen förs, så att regeringen vet vilket mandat den faktiskt har.

Förs det inte någon diskussion om att man ska se till att gå till riksdagen först för att få ett tydligt mandat och veta vad man kan gå med på i rådet, i stället för att komma tillbaka och ställa riksdagen inför vad som i praktiken är ett fait accompli och sedan hoppas att det ska fungera som det tidigare har fungerat? Jag tror mig med viss säkerhet kunna säga att det inte alltid kommer att fungera på samma sätt som förut.

Peter Strömberg: Jag vill påstå att detta sker i mycket stor utsträckning. Vi har ju i Justitiedepartementets förhandlingsarbete ett mycket nära samarbete och samråd med justitieutskottet. Några gånger har vi i förhandlingssituationer haft ett extrainkallat möte med EU-nämnden, där man har gett en bild av förhandlingssituationen och en ganska noggrann redovisning av det lagstiftningsbehov som kan aktualiseras. Men det finns inga formella möjligheter att med nuvarande arbetsordning inhämta något förhandsgodkännande, om detta nu skulle vara önskvärt.

Jag vill påstå att vi hittills har gjort så gott vi kan. Vi avhjälpes den här bristen genom att skriva så utförliga, tydliga och klara godkännandepropositioner som någonsin är möjligt. Riksdagen har därmed en reell möjlighet att ta ställning till vad som ska komma.

Så har vi gjort inte bara när det gäller rambesluten. Det var samma sak inför Schengengenomförandet. Hela det jättekomplicerade lagstiftningspaketet beskrevs i en så kallad godkännandeproposition först, och sedan följde en ganska omfattande lagstiftning. Metoden är inte på något sätt inskränkt till rambesluten.

Den väg vi har framför oss att gå är nog att göra godkännandepropositionerna så utförliga och så bra som de någonsin kan bli.

Lennart Hedquist (m): Jag tycker att det har framstått som otillfredsställande att man inte har lagen färdig i anslutning till att man presenterar rambeslutet. Den praxis som har utvecklats är alltså olycklig.

Nu sägs det att det ibland är komplicerat att åstadkomma lagförslaget samtidigt. Då är min fråga: Vilka hinder föreligger för att presentera lagförslaget samtidigt? Är det personella resurser på Regeringskansliet det handlar om, eller är det rena handläggningsrutiner som orsakar detta?

Min andra fråga gäller närmast detta med inkopplandet av Lagrådet.

I vilken utsträckning föreligger i dag något hinder för att riksdagen hör Lagrådet i anslutning till beredning av ärendet? I vilken utsträckning föreligger hinder för riksdagsutskott att höra Lagrådet? Jag har fått en sådan bild att det inte är något hinder för att även riksdagsutskottet, om regeringen inte har kommit med lagförslaget och det därmed har granskats av Lagrådet, hör Lagrådet.

Peter Strömberg: De hinder som föreligger för att redan i samband med godkännande av en proposition presentera ett fullständigt lagförslag ligger i den

beredningsmekanism, det remissförfarande, som krävs för själva lagstiftningen. Det innebär att det drar ut på tiden så länge att man, med riksdagens godkännande, har ansett att det är av intresse att få till stånd ett snabbt antagande formellt i rådet av produkten. Vi har accepterat det skyndsamhetskrav som ligger i det. Det handlar om några månader i den processen. En lagstiftningsprocedur, för att genomföra ett större lagstiftningspaket, går inte på den korta tiden. Det är den verklighet som ligger bakom.

Huruvida det finns några strikt formella hinder mot att höra Lagrådet inför ett rambeslut måste jag tyvärr avstå från att besvara.

Ordföranden: Vi tackar departementsrådet Peter Strömberg för att han kom hit och startade med en lägesbeskrivning av hur det ser ut i dag.

Vi går vidare till nästa del som handlar om nya beslutformer, effektivitet och rättssäkerhet. Vi får höra Sören Lekberg och Ingvar Svensson som bägge två är våra riksdagsrepresentanter i konventet.

Sören Lekberg (s), riksdagsrepresentant i konventet: Jag ska vara mycket kortfattad. Jag och Ingvar Svensson delar på det här ämnesområdet.

Jag vill direkt anknyta till den diskussion som var tidigare här om hur läget är i dag på det rättsliga och inrikes området inom EU. Innan dess ska jag rekapitulera vad konventet håller på med. Konventet arbetar med att försöka förenkla EU:s fördrag. En uppgift som vi har från Europeiska rådet, från både Nice och Laeken, är att försöka få fram ett sammanhållet fördrag. Vi ska också titta på kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen. Vi har kommit ganska långt på det området nu. Vi har framme konturerna, och mer därtill, av ett sammanhållet fördrag som ska ersätta de fördrag som vi i dag har på EU-området. Ni känner ju till hur de ser ut i dag, hur svåröverskådliga de är.

Men nu är det på väg att växa fram ett konstitutionellt fördrag som består av tre delar. En inledande konstitutionell del som beskriver målen för EU, EU:s värderingar etc., institutionerna och sedan en del med de olika politikområdena, där just området för rättsliga frågor är ett politikområde.

Genomgående tema är att åstadkomma transparens och enkelhet i beslutsförfarandet. Det ska tydligt framgå vilka kompetenser unionen har, vilka kompetenser man delar med medlemsstaterna osv.

Det har varit utgångspunkten, och jag tror faktiskt att konventet kommer att lyckas med detta.

En sak som gäller lagstiftningsförfarandet över huvud taget i unionen är att vi är inne på att byta namn på detta med förordning och direktiv, som kan vara lite förvirrande för en svensk. Det är på väg att få heta lag, EU-lag respektive EU-ramlag. EU-ramlag kommer att vara den dominerande lagstiftningsformen, vilket innebär att det blir ett utrymme för medlemsstaterna när de ska genomföra ramlagarna att anpassa dem efter nationella förhållanden.

Vi kommer in på en annan viktig fråga, som jag tror att man ska hålla i huvudet och som jag hela tiden försöker hålla i mitt huvud. Det är att det är medlemsstaterna som ger unionen befogenheter. Det är inte tvärtom. EU ska inte självt ge sig några befogenheter, utan det är medlemsstaterna som gör det. Sedan har man gemensamma institutioner där man gemensamt fattar besluten. Det är också medlemsstaterna som finansierar unionen och som bestämmer nivån på medlemsavgiften.

Vi har i konventsarbetet arbetat ingående med de olika delfrågorna. Vi har haft arbetsgrupper som har handlat om att förenkla fördraget. Vi har haft en arbetsgrupp om EU som juridisk person, vi har en om stadgan om de grundläggande rättigheterna. Där deltog Ingvar Svensson, som kommer att utveckla detta senare. Vi har haft en särskild arbetsgrupp om de rättsliga och inrikes frågorna, där jag hade förmånen att delta.

På det rättsliga området fick vi höra av Peter Strömberg hur utvecklingen har varit, att det från början inte var något samarbete alls, sedan kom Maastricht, vi fick en möjlighet att samarbeta närmare men det skedde inom konventioners ram till en början, de är väldigt tröga och långsamma. Man skulle förbättra det genom att initiera detta med rambeslut, som innebär att länderna förbinder sig att göra saker och ting, men det är fortfarande inte bindande på något sätt, utan det beror på farten i respektive land. Dessutom har man konstaterat att det går alldeles för långsamt. Vi hade en erfarenhet av det för några år sedan när toppmötet i Tammerfors kom fram till att EU skulle ta itu med gränsöverskridande brottslighet. Det började stolt och fint, men sedan tog det slut, det stannade upp helt och hållet. Som en följd av den 11 september tog det fart igen. Det var alltså yttre händelser som gjorde att processen startade igen.

Vad man nu diskuterar inom ramen för konventet är att försöka få den här processen snabbare, dvs. att få den att likna det som är det normala lagstiftningsförfarandet, med rådet och i vissa fall medbeslutande från parlamentet. Jag ska inte gå in på alla detaljer i förslaget, utan jag ska koncentrera mig på det som jag tycker är principiellt, och det är att i det fördrag som vi har sett utkastet till finns en lista över allvarliga gränsöverskridande brott. Man ska kunna gemensamt lagstifta emot de brotten. Det öppnas en möjlighet för att rådet tillsammans med Europaparlamentet och på förslag av kommissionen ska fatta beslut om ramlagar på detta område. Men det finns kvar en initiativrätt för medlemsstaterna. Det beror på att det här har varit ett mellanstatligt område, och för att acceptera att det går över till överstatlighet måste även medlemsstaterna ha kvar en initiativrätt. Det är det som ingår i presidiets förslag.

Det ska vara en lista som är klart definierad. Jag har tillsammans med andra lagt in ändringsförslag. Vi tycker att den här listan är lite för opreciserad. Den är lite för flexibel enligt vår mening som ger utrymme för att lägga till mer saker på den. Det vill inte vi, utan vi vill ha den klart definierad. Om sedan listan ska utökas eller revideras är det Europeiska rådet som i enhällighet ska fatta beslut om det, och sedan ska det ratificeras på samma sätt som vi

ratificerar fördragsändringar. Då får man helt klart för sig vad EU ska göra på det här området.

De gummiskrivningar som finns dels på listan, dels på förfarandereglererna vill vi alltså ta bort.

Vi är heller inte förtjusta i idén med en europeisk åklagare. Nu kan man säga att det förslag som ligger innebär inte att man ska införa en sådan, utan man öppnar den möjligheten. Om man så skulle önska skulle Europeiska rådet med enhällighet kunna besluta om att införa en europeisk åklagare.

Jag ska sluta med att nämna de nationella parlamentens roll. Som ni har hört talas om har det i konventet diskuterats och föreslagits en möjlighet för de nationella parlamenten att på ett mera ingående sätt reagera över kommissionsförslag. Det kan man i och för sig göra i dag, och Sveriges riksdag har den möjligheten. Men det här innebär att när ett lagförslag läggs på bordet ska det gå en sex veckors period innan någonting får göras i unionen med förslaget. Under den tiden ska nationella parlament analysera detta förslag, och om de tycker att det strider mot subsidiaritetsprincipen ska de reagera och skriva till EU:s institutioner. Om mer än en tredjedel av de nationella parlamenten är emot förslaget ska kommissionen på allvar överväga sitt förslag. Det innehåller ingen sanktion på att om ytterligare ett visst antal är emot förslaget ska det dras tillbaka, utan det ska allvarligt övervägas. Men jag kan säga att får man en reaktion från en tredjedel av de nationella parlamenten i medlemsstaterna måste kommissionen verkligen överväga om den ska gå vidare med lagförslaget.

På samma sätt är det med frågorna på RIF-rådet. De ska behandlas på likartat sätt. Här har presidiet i konventet, för att förstärka detta, sagt att det inte räcker med en tredjedel utan det ska vara 25 % av de nationella parlamenten. Man har alltså lagt in en säkerhetsventil där.

Ordföranden: Tack för det. Nu ska vi få lyssna på Ingvar Svensson, som också sitter som vår representant i konventet.

Ingvar Svensson (kd), riksdagsrepresentant i konventet: Det har fallit på min lott att titta lite på skyddet för fri- och rättigheterna inom unionen. I det nuvarande EU-fördraget artikel 6:2 finns en hänvisning till Europakonventionen och medlemsstaternas konstitutionella regler på det här området. Det har förekommit en debatt under en längre tid om unionsmedborgarnas fri- och rättigheter i förhållande till EU-institutionerna. Det ledde fram till att man faktiskt tillkallade ett konvent för ett par år sedan just för att titta på fri- och rättighetsfrågorna. I det konventet var Göran Magnusson och Lars Tobisson ordinarie ledamöter, och där var Kenneth Kvist och jag suppleanter. Fast det arbetet höll vi på ett betydligt större avstånd än det nuvarande konventsarbetet. Vi hade inte samma understöd i riksdagen, och det var helt andra regelverk. Dessutom kan man säga att erfarenheten från det konventet inte var så

positiv, så jag var relativt negativ till att skapa ett nytt konvent. Men dessbättre har mina farhågor inte besannats när det gäller det senare.

I detta konvent arbetades det fram en grundläggande stadga för mänskliga rättigheter. Egentligen är det väldigt konstigt att använda ordet stadga om någonting som sedan blir en politisk deklaration, men det är den vokabulär som vi använder i den svenska debatten. Där hade man förebilder – och Göran Magnusson skulle kunna berätta väldigt mycket mer om detta – och de förebilderna finns i Europakonventionen och i andra internationella konventioner. Det intressanta är att man i den här stadgan blandar substantiella rättigheter med mera allmänna principer. Vi har det också i vår regeringsform, i första kapitlet, i andra paragrafen, där vi har den så kallade målsättningsstadgan, som man inte kan använda som utgångspunkt för rättsliga processer, åtminstone inte direkt. Möjligtvis kan den påverka domsluten indirekt.

Men principerna är blandade med rättigheter. Jag kan ta ett exempel från den stadga som antogs i Nice 2000 som en pliktdeklaration, alltså inte juridiskt bindande. Där står det att inga får dömas till döden eller avrättas. Det är ju en substantiell rättighet. Sedan finns mera principiellt inriktade rättigheter, så kallade principer. Var och en har rätt till utbildning och tillträde till yrkesutbildning och fortbildning. Var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke. Det finns fler sådana här luddigheter i denna stadga.

I samband med Nicefördraget sade man att frågan om stadgan skulle bli juridiskt bindande skulle utredas till den kommande regeringskonferensen 2004. När sedan konventet tillsattes fick man två uppgifter, nämligen att dels titta på om man kunde göra stadgan rättsligt bindande för unionen, dels titta på möjligheten att ansluta unionen till Europakonventionen. Jag hamnade i den arbetsgrupp som sysslade med dessa frågor, och jag återkommer strax till Europakonventionen. När vi började diskussionen var det en ganska negativ stämning gentemot anslutningen av unionen till Europakonventionen. Jag återkommer till den frågan.

När det gäller stadgan om mänskliga rättigheter var frågan hur vi skulle hantera den på bästa sätt. Alla var egentligen överens om att vi inte kunde öppna den vid de olika artiklarna, för då skulle vi börja från scratch och därmed få ett väldigt tufft arbete att hantera det hela. Så småningom utkristalliserades ett initiativ främst från britternas sida som jag och irländarna och även ordföranden stödde, nämligen att vi skulle titta på de allmänna bestämmelserna i slutet av stadgan, de så kallade horisontella artiklarna, och se om man kunde hitta en lösning som löste upp konflikten mellan rättigheter och principer.

För övrigt kan man säga att de allmänna bestämmelserna begränsar stadgans inflytande rent rättsligt. Man säger att de inte får tillämpas i strid till exempel med Europakonventionen, och de ska vara i överensstämmelse med de nationella konstitutionella bestämmelserna. Man kunde ha gjort ännu fler förbättringar för att klargöra detta. En väldigt viktig bestämmelse är den som är tillagd av arbetsgruppen i 52:5, där man säger att om det är principer som hanteras måste de följas av följdlagstiftning innan de ska kunna användas i en

juridisk process. Det där är väldigt viktigt att fastslå, man kan inte ställa krav på t.ex. arbete utan vidare, utan det måste finnas en följdlagstiftning som följer upp principen innan att den ska kunna tillämpas rent rättsligt. Det löste ut en del av problematiken, och vi kunde enas i arbetsgruppen. Även konventet har välkomnat de här justeringarna i de allmänna bestämmelserna för att göra stadgan rättsligt bindande.

Det finns olika uppfattningar om man ska ha in den som en del av fördraget eller ett protokoll till fördraget. Men i juridisk mening innebär det ingen förändring därvidlag. Det är mera en statusfråga.

Arbetsgruppen har också tittat på Europakonventionen. Som sagt var man väldigt negativ till en början. Vi har fått hjälp av både riksdagstjänstemän och Regeringskansliet i vårt arbete. Regeringskansliet arbetade fram ett väldigt bra arbetsdokument omkring anslutningen till Europakonventionen, där man också pekade på det problem som gällde speciellt för britternas del; de har inte ratificerat alla tilläggsprotokoll. Detta problematiserade en hel del, och Lena Hjelm-Wallén och jag lade in detta som ett gemensamt dokument till arbetsgruppen. Hade jag inte ställt upp på det hade det inte behandlats av arbetsgruppen, så det var en väldigt viktig förutsättning för att få in det i arbetet. Annars hade det blivit ett allmänt bidrag som hade hamnat i de väldiga högarna.

Det möttes av väldigt stort och positivt intresse när det kom därför att det hade problematiserat anslutningen till Europakonventionen och pekade på möjligheterna. Arbetsgruppen enades utan större diskussioner om att ställa sig bakom den inriktningen. Det såg vi från svenskt håll som en väldigt stor framgång. Även i konventet har man när man diskuterat detta ställt sig bakom dokumentet. Det finns förslaget i artikelförslagen från presidiet i konventet att man ska ge möjlighet till ministerrådet att ansluta unionen till Europakonventionen. Det förutsätter att EU blir en juridisk person. Det debatterade vi i kammaren i går.

Ibland talas det om att det finns konkurrerande rättssystem. Jag fick själv lära mig en del under det här arbetet om förhållandet mellan domstolarna. Europadomstolen i Strasbourg är inte någon överdomstol till de nationella domstolarna och skulle inte heller bli det i förhållande till EG-domstolen. Den har att tolka rättsfall i förhållande till Europakonventionen, och sedan avger den ett utlåtande. Men den har inga sanktionsmöjligheter, det är alltså ingen överprövningsdomstol i förhållande till de nationella domstolarna eller EG-domstolen. Men däremot har de länder som har anslutit sig till Europakonventionen förbundit sig att följa domstolens utslag, men det är en annan sak. Det är alltså folkrättsligt moraliskt bindande förhållande som man har i det avseendet. Där har det ibland rätt lite oklarheter i den svenska diskussionen. De är inte konkurrerande system i sammanhanget.

Ordföranden: Tack för det. Nu lämnar jag ordet fritt.

Joe Frans (s): Sören Lekberg nämnde att man kommer att flytta gränsöverskridande brott från dagens tredje pelare till första pelaren. Då vill jag veta om det finns andra liknande frågor som kommer att flyttas. Vad gäller beslutsprocessen senare i rådet: Är det enbart enhällighet i de frågorna som blir kvar?

Det finns en del som talar om att man ska ha en gemensam europeisk gränspolis. Det skulle vara intressant att få veta dina synpunkter på det.

Ingvar Svensson nämnde konkurrerande lagstiftningar. Kan du tydliggöra vad som händer under mellantiden då följdlagstiftningen inte är klar än?

Rangwi Marcelind (kd): Sören Lekberg inledde med att säga att uppdraget var att förenkla fördraget, och där får man ha en stor pedagogisk förmåga för att kunna förenkla detta som är så svårförståeligt. På det rättsliga området är det oerhört viktigt att vi som nation ändå har möjlighet att fatta beslut i frågor där vi tycker att vi har den bästa lagstiftningen. När man tittar på den grupp som arbetade med subsidiaritetsfrågorna och som lämnade sin slutrapport i oktober 2002 kan man se att där fanns en stor enighet om att subsidiaritetsprincipen bör beaktas bättre. Dessutom var det en stor enighet om att förbättringarna inte fick förlänga, försena eller blockera lagstiftningen.

Då blir min följdfråga: Hur ska subsidiaritetskontrollen gå till? Hur ska man kunna säkerställa att subsidiaritetsprincipen respekteras? Hur ska det gå till vid varje lagstiftningstillfälle när det står att det bör innehålla ett så kallat subsidiaritetskort? Det här är jätteviktigt för rättsområdet.

Göran Magnusson (s): Med tillåtelse från ordföranden ska jag lämna en kort kommentar till den föregående diskussionen om rambeslutshandlingen. Det kom inte fram att riksdagen numera har en möjlighet att förhandsgodkänna en nästan färdigförhandlad överenskommelse som handlar om rambeslut. Det tillhör bilden av möjligheter.

Jag har inte någon direkt fråga, men jag blev apostroferad av Ingvar Svensson kring stadgefrågan, och jag vill lämna ett par kommentarer. Oberoende av om EU:s rättighetsstadga tas in i fördraget eller görs till en bilaga till fördraget – hur det nu kan vara tänkt – så kommer den som politisk deklaration och som ett faktum att kunna spela en roll för hur domstolen i Luxemburg dömer i olika sammanhang. Den domstolen är alltså fri att använda den här rättighetsstadgan oberoende av vilken ställning den till sist får i regeringskonferensen.

Sedan vill jag peka på vikten av anslutningen av EU till Europakonventionen om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Där är inte problemet bara att EU måste skaffa sig en juridisk personlighet som kan göra det, utan sett ur stadgans och ur Europarådets synpunkt är det också nödvändigt att möjliggöra för en juridisk person att ansluta sig till den stadgan. Den är för närvarande förbehållen bara stater. Det är en rad olika tekniska problem som måste lösas. Men det är också nödvändigt att lösa denna fråga därför att kon-

kurrensen mellan domstolarna, som ju förr eller senare kommer att uppstå, hittills har klarats på det sättet att domstolen i Luxemburg de facto har accepterat den syn och de utslag som domstolen i Strasbourg har gjort. Över tid och längd kommer detta inte att fungera, utan man måste lösa anslutningsfrågan enligt min mening.

Sören Lekberg (s): Joe Frans frågade om listan över europeiska brott. Det är redan i dag en ganska komprimerad lista, men i den artikel som presidiet har föreslagit finns en strecksats som ger utrymme att tolka in fler brott än de som är beskrivna i den tidigare delen i artikeln. Där har vi lagt in ett ändringsförslag att ta bort den meningen så att det helt klart ska framgå av listan vilka brott det är. Det ska alltså vara grova internationella narkotikabrott, det ska vara *trafficking* med män och kvinnor etc. Om man vill revidera listan måste Europeiska rådet med enhällighet besluta om att man ska göra detta. Och det ska i sin tur godkännas av medlemsstaternas parlament. Då har man en säkerhet.

Jag vill tillägga att jag tror att det är nödvändigt, om vi ska komma åt denna brottslighet, att göra någonting på det här området. Erkänner vi att det är EU som ska ta itu med detta måste vi också acceptera de beslutsformer som finns inom unionen, att det är normala kvalificerade majoriteter i rådet, att man ger medbeslutande åt parlamentet. Det är i alla fall min uppfattning.

Sedan tog du upp gränspolisfrågan. Den har fått stort utrymme. Det är en del förespråkande länder som har talat så mycket om en gemensam gränspolis. Nu står det inte riktigt så i det utkast som kommer. Vi har reagerat mot detta, och i den allmänna debatten på konventet var majoriteten för att man inte vill ha en gemensam gränspolis. Vad man talar om i stället är att samarbeta och kanske ha solidaritet som innebär att man hjälper de länder som har en lång yttre gräns så att de kan finansiera sin egen gränspolis så att den blir effektiv.

Redan i dag ska en subsidiaritetskontroll utövas. Riksdagen kommer i kontakt med den i form av de faktapromemorior som regeringen är nödsakad att ge ut då det gäller viktiga lagförslag. Där sker en genomgång av rättslig grund och så vidare. Men vad det nu kommer att bli fråga om och som jag tror kommer att bli den stora effekten av detta, är att varje nationellt parlament nu tvingas att granska varje lagförslag som kommissionen lägger fram och göra en bedömning av om det verkligen är i överensstämmelse med principen eller inte. Är det inte det har man möjlighet att lämna ett yttrande till EU:s institutioner.

Blir det upp till en tredjedel av antalet nationella parlament måste kommissionen verkligen överväga det hela. Det var tal om att om två tredjedelar säger nej skulle kommissionen förkasta förslaget, men en del sade då att en kommission som får så många emot sig med automatik kommer att dra tillbaka sitt förslag. Jag tror alltså att det här kan bli så att säga en verksam beståndsdel i fortsättningen.

Ingvar Svensson (kd): Först förstod jag inte Joe Frans fråga om följdlagstiftningen, men sedan slog det mig att han förmodligen syftade på principerna i stadgan och den bestämmelse som jag pekade på att arbetsgruppen hade föreslagit, nämligen att det skulle vara en följdlagstiftning om det skulle gälla.

Vad händer under mellantiden, frågade Joe Frans. Det händer ingenting, för om det inte finns en sådan följdlagstiftning kan man inte använda de här principerna för rättsliga processer. Först när det finns en följdlagstiftning kommer de att vara användbara i en rättslig process.

Göran Magnusson har rätt i analysen när det gäller rambesluten. Vi har nu förändrat regeringsformen så att regeringen kan gå in tidigare, även om det kanske ibland är mera en teoretisk möjlighet. På längre sikt kommer situationen också att förändras om den inställning som konventets majoritet – får jag förmoda – står bakom att man ska ändra hela systemet för beslut, nämligen lagar och ramlagar. De nuvarande direktiven kommer då att jämföras med rambeslut inom det här området. De här frågeställningarna kan man ta upp också när det gäller direktiv i förhållande till rambesluten, för de är ju väldigt likartade även om de i dag ligger inom olika pelare.

Göran Magnusson har klart rätt i att en politisk deklaration om de mänskliga fri- och rättigheterna, precis som målsättningsstadgandena i regeringsformen, indirekt kan påverka i domstolsutslag. De kan inte direkt användas av dem som är drabbade för att ställa krav, men de kan givetvis påverka ett utfall i en process. Jag vill i det sammanhanget också säga att det enligt min personliga åsikt är väldigt viktigt att göra den här stadgan juridiskt bindande. Du täcker igen ett hål i unionsmedborgarens möjlighet att när han känner sig kränkt av unionsinstitutionerna åberopa ett skydd, och att då ha en juridiskt bindande stadga är något positivt för unionsmedborgarna.

När det gäller Europakonventionen är det riktigt att det är två parter, och det förutsätter att Europarådet accepterar att släppa in EU med vad detta innebär. Såvitt jag förstår är det inte någon tanke om att EU ska ingå i Europarådet, men själva anslutningen till konventionen är så att säga en rättslig procedur. I förslaget till fördrag sägs det att unionen kan eller får ansluta sig till Europakonventionen, men alla vi svenska delegater har krävt att det ska stå att vi ska *söka* anslutning. Nu tänkte jag, som jobbar mycket med konstitutionella frågor, att man inte kan skriva så där i ett konstitutionellt fördrag, men det har man tydligen gjort tidigare i EU-fördrag. Har man väl anslutit sig är det väldigt konstigt att det står ”ska söka”, men då gör man vid nästa fördragsändring så att man tar bort den klausulen.

Gustav Fridolin (mp): Jag har två frågor. Den ena rör den något oprecisa listan över vilka gränsöverskridande brott som unionen ska ägna sig åt att beivra. En parallell som möjligtvis haltar något är den lista över delade befogenheter som har diskuterats tidigare och som också Sverige menar varit för oprecis. Man har fått ett löfte, och det har funnits en plan om att man senare ska upprätta ett klarläggande av exakt vilka områden inom dessa befogenheter som EU ska ha kompetens över.

Finns det när det gäller den svenska synen på listan över gränsöverskridande brott några möjligheter till framgång på så sätt att det mer kommer att preciseras vilka brott det rör?

Det var den första frågan. Den andra gäller att det kanske mest omdiskuterade spörsmålet inom det rättsliga området har varit värnandet av asylrätten och flyktingpolitiken. Jag tror att vi kan vara ganska eniga om detta, åtminstone utåt sett. Där har den svenska synen traditionellt varit att man ska riva den mur som vissa av oss hävdar finns runt EU och som gör att människor tvingas smuggla sig in i unionen och dör i containrar vid gränserna. Ni har hört historierna tidigare. Det förekommer också en viss jakt efter flyktingar inom unionen. Jag vill fråga på vilket sätt man menar att den svenska synen har gett avtryck på de skrivningar som finns i dag. Råder det inte en risk för att när man gör omröstningar med kvalificerad majoritet, om det nu blir så, en svensk mer human flyktingpolitik kan tänkas omöjliggöras av detta?

Tobias Krantz (fp): Tack för en intressant genomgång! Jag skulle vilja ställa en väldigt enkel fråga, som jag tycker behöver klargöras. Vilka nya överstatliga befogenheter får EU genom de fördragsskrivningar som nu finns liggande i konventet? Det talas här om att det när det gäller asylpolitik och vissa andra områden ska det finnas kvalificerad majoritet och medbeslutande för parlamentet. Vilka nya områden är det som EU genom de här nya fördragsskrivningarna skaffar sig?

Mats Einarsson (c): Jag ska kort återkomma till frågan om förhållandet mellan stadgan och Europakonventionen. Vi diskuterade också detta i kammaren i går, och det finns kanske anledning att återkomma till det. Ingvar Svensson påpekar att det i stadgan sägs att den inte får tillämpas eller tolkas i strid med Europakonventionen. Det är gott och väl, men då uppkommer följande fråga: Om någon anser att så ändå har skett, det vill säga att Luxemburg har gjort ett domslut i strid med Europakonventionen, vem avgör i så fall om det faktiskt föreligger en diskrepans eller inte?

Svensson har helt rätt när han säger att Strasbourgdomstolen inte är överordnad Luxemburg. Nej, just det! Det är det som lite grann skapar problemet, i synnerhet om man kan tänka sig åtminstone hypotetiskt att såväl Luxemburg som Strasbourg fattar beslut i samma ärende eller åtminstone i ett likartat ärende. Såvitt jag förstår är det i praktiken omöjligt att lösa denna konflikt.

Beatrice Ask (m): Jag har tre korta frågor. Den första är delvis föranledd av Sören Lekberg. Vad gäller den här listan: Hur troligt är det att vi vinner gehör för att ta bort den där gummiparagrafen? Vilken är inställningen hos de andra länderna?

Jag har också en fråga som ansluter till det: Har ni diskuterat den diskrepans som finns mellan kompetensområdet när det gäller listan och det som den berör och vad Europol och Eurojust sysslar med? De har ju betydligt vidare kompetensbefogenheter. Har man en helhetssyn när det gäller EU:s arbete på det här området? Risken är ju stor att man kommer att arbeta med olika avgränsningar i vad EU får syssla med och inte. Det diskuteras väldigt lite om det.

Den tredje frågan gäller bara ett förtydligande som jag skulle vilja ha. När det gäller initiativrätten för medlemsstaterna är det väl knappast en stat som kan ta initiativ utan det är en begränsning. Man måste ju hitta kompisar. Hur många är det som man ska hitta? Jag har missat det.

Kerstin Lundgren (c): Ordförande! Jag har bara en väldigt liten fråga i sammanhanget, men den är intressant med tanke på att vi diskuterar hur riksdagen ska kunna vara delaktig och att det är viktigt att det finns en tidsrymd som är tillräcklig för att riksdagen ska kunna arbeta på rimliga grunder. Jag undrar om sexveckorsperioden efter det att lagförslag lagts på bordet och då ingenting får hända: Hur har man resonerat för att landa just på sex veckor, och har det någon betydelse för vad som anses vara rimlig tid för parlamentets arbete när det gäller övriga områden i förhållande till EU?

Johan Linander (c): Jag återkommer till gemensam tull. I artikel 10 står det: stegvis införa ett gemensamt system för integrerad förvaltning av de yttre gränserna. Jag tolkar detta som ett steg mot en gemensam tull. Har ni lagt in ändringsförslag på denna punkt, och i så fall: Vilket stöd känner ni att ni har för detta ändringsförslag?

Carl B Hamilton (fp): Jag lade märke till någonting som Sören Lekberg sade. På något sätt luktade det gammal EU-nämndsordförande om konstaterandet att det verkligen blir brett i de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll om det är som du sade, att de är tvungna att yttra sig. Men vad händer om de inte gör det? Blåser de en chans att yttra sig, eller är det så att processen i EU då stannar upp och går i baklås? Måste man vänta tills andra parlament har yttrat sig? Det är naturligtvis då som det blir en väldig press.

Gunilla Carlsson (m): Något som vi inte har diskuterat är den öppna samordningen. Jag tycker ändå att det finns anledning att ställa en fråga om ni tycker att det är bra att den finns. Den kommer ju inte att kunna regleras av konventionen, för den finns egentligen inte, men varhelst människor och politiker träffas hittar man på nya jippon. Jag tycker att det här är ett bekymmer, för det ger ett sken av att EU har en kompetens som man inte har i olika samarbeten.

Lägg detta till den andra frågan, som handlar om länder som vill gå vidare och integrera samarbetet. Det pågår nu initiativ på utrikes- och säkerhetsområdet mellan fyra rätt viktiga länder, som ska träffas den 29:e. Diskuteras på något sätt möjligheterna eller avgränsningarna för hur mycket man får använda unionens kapacitet?

Det sista handlar om rambeslut. Sören Lekberg skulle ju prata just om effektivitet och rättssäkerhet i beslutsformerna. Vi har haft mycket av strider om rambesluten just därför att de kanske inte är så väl förankrade. Det kommer väl att leda till att vi inte kommer att behöva hantera den här frågan, för besluten ska ju förberedas på ett och samma sätt genom EU-kommissionen. Eller har jag tolkat detta fel?

Sedan vill jag bara göra en kommentar vad gäller listan. Jag har faktiskt svårt att se mervärdet av att medlemsstater ska schackra med att definiera brott. Om vi nu ska gå vidare med att göra det här enklare och låta kommissionen få större möjligheter på det här området, ska man bara för en liten bit förbehålla sig rätten att definiera området? Jag vill ställa frågan om det blir görligt och om man inte bygger in ett annat spänningsmoment. Jag vill göra en liknelse med när man byggde upp den inre marknaden. Vad hade hänt om medlemsstaterna där hade fått vara med om att definiera vad som är snedvridande konkurrens, otillåtna statsstöd eller någonting annat?

Jag vill att man tänker ett varv till när man nu försöker att utveckla, förtydliga eller mer eller mindre dölja listan. Det finns olika synpunkter på om man behöver den här listan och över huvud taget den här makten hos staterna. Det är en öppen fråga.

Ordföranden: Jag lämnar nu ordet till er som ska svara. Ni får väl dela upp svaren så som ni tycker kan vara lämpligt.

Sören Lekberg (s): Gustav Fridolin tog upp en fråga som jag tror har bäring på en del andra frågor, nämligen hur framgångsrika vi nu är med våra ändringsförslag. Vi har lagt in ändringsförslag, och vi har haft en allmän plenardebatt om det. Nu bereds de olika ändringsförslagen, och presidiet kommer så småningom med ett ytterligare förslag. De reviderar alltså sitt förslag, och då får vi se vilket intryck det har gett. Sedan ska vi göra en slutlig bedömning. Ingenting är ju klart förrän allting är klart. Konventet är en sak. Konventets resultat ska överlämnas till Europeiska rådet, och sedan ska det bli en reguljär regeringskonferens, som beslutar med enhällighet. Där har medlemsstaterna möjlighet att "säga sitt" och att kunna stoppa de saker som de inte tycker ska finnas med.

Det är processen framöver. Men man ska naturligtvis vara klar över att om det här konventet med den sammansättning som det har når enhällighet eller stor konsensus blir det ganska vägledande. Därför lägger vi i det här skedet ned väldigt mycket jobb, så att det påverkar utvecklingen.

När det gäller asylpolitiken är det riktigt att den nu förs över till att bli överstatlig. Det var ett beslut som togs för några år sedan. Det togs i Nice, och i samband med det sade man att de frågorna ska över till första pelaren. Det beslutet har dock inte formellt tagits ännu i Europeiska rådet, där det ska fattas med enhällighet. Det kan vi alltså redan i dag göra.

Vad vi har varit eniga om från de svenska deltagarnas sida är att lägga in om att det handlar om minimistandarder, så att man också kan lägga till nationella villkor med utgångspunkt i att det ska kunna vara en humanare hantering om vi så vill.

Tobias Krantz frågade vad det exakt är som vi för över till EU. Det är det som nu står i det här utkastet. Det är begränsade delar av straffrätten. Jag betonar att vi är väldigt noga med att de ska vara gränsöverskridande och bara detta. Vi har även med asyl- och immigrationsområdet, som jag nyss nämnde. Vi har också civilrätten med ett undantag som vi vill ha, nämligen att det när det gäller familjerättsområdet ska råda enhällighet.

Mats Einarsson tog upp den delikata frågan om domstolarnas roll i stads- och kommunal nivå, som Ingvar Svensson får ta sig an.

Beatrice Ask tog upp Europol och Eurojust. Det är ju samarbetsområden, och hur de är reglerade finns med här. Vi har också där understrukit att det inte får vara för extensivt på det området. Vi är noga med att inga främmande plötsligt skulle kunna börja inleda förhör i Sverige, påbörja förundersökningar och så vidare. Det är vi noga med.

Du nämnde initiativrätten. Det var en del i att få länderna att acceptera att man lämnar över de här straffrättsliga frågorna till det gemensamma området. Man vill ha kvar initiativrätten som man i dag har då det gäller rambesluts- och rambeslutshandlingen. Här är det medlemsstaterna som tar initiativ och så vidare i samarbete med kommissionen. Men för att det inte skulle bli blockerande och kaotiskt har man satt upp en tröskel vid 25 %.

Kerstin Lundgren frågade om sexveckorsperioden är rimlig och vad man bygger den på. Det finns sedan tidigare ett Amsterdamprotokoll om nationella parlament och som talar om att handlingarna ska komma över. Läggs det då lagförslag får man inte börja hantera dem inom sex veckor för att de nationella parlamenten ska ha möjligheter att sätta sig in i de här frågorna.

I den arbetsgrupp som har arbetat med nationella parlament har vi sagt att det inte räcker med bara sex veckor formellt i rådet, utan inte heller rådets arbetsgrupper får börja jobba med frågorna. Vi tycker att det är en rimlig tid. Man borde på sex veckor kunna bilda sig en uppfattning om ifall det strider mot subsidiariteten eller inte.

Johan Linander tog upp gränspolis. Jag, Lena Hjelm-Wallén och Ingvar Svensson har tolkat det här så att det inte är fråga om någon gemensam gränspolis. Därmed har vi inte lagt fram något ändringsförslag för att ta bort en sådan. Vi vill i stället ha markerat att det handlar om gemensam samordning och den typen av frågor, inte att det ska anställas EU-gränspolis som ska ha EU-lön och så vidare. Det är inte fråga om det.

Carl B Hamiltons fråga om subsidiaritetskontrollen förstod jag inte riktigt. Det är inte så att man behöver invänta. Det är en sexveckorsperiod då jobbet med frågan ligger nere i rådet. Under den perioden har de nationella parlamenten möjlighet att reagera. Reagerar de inte och är de inte en tredjedel rullar det vidare. Så är det.

Gunilla Carlsson gav uttryck för de uppfattningar som man väldigt mycket möter i konventet och i arbetsgrupperna, att man helt och hållet borde överlämna det här till unionen att sköta. Jag märker när jag är hemma en helt annan uppfattning, att man är väldigt försiktig med detta och att det här egentligen är nationella frågor. Men vi tycker att om vi ska komma åt den här brottsligheten måste vi utnyttja EU-samarbetet för det. Då ska det dock vara fråga om avgränsade brott. Det får inte vara den allmänna generalklausulen som skulle ge Europeiska unionen möjlighet att gå in i vilka brott som helst och fatta beslut.

I den arbetsgrupp som ägnade sig åt detta var vi väldigt noga med det här. Vi tittade bland annat på Förenta staterna, där det är väldigt noggrant reglerat vad som är federalt brott och vad som är delstatligt brott. Samma sak måste det ju vara i Europeiska unionen.

Ordföranden: Ingvar Svensson får tyvärr fatta sig kort.

Ingvar Svensson (kd): Ja, tiden har gått, och jag ska bli väldigt kortfattad. Mats Einarsson frågade vem som avgör. Ja, det är bara under mellantiden, innan EU har blivit anslutet till Europakonventionen, som den här typen av problem uppstår. Men det är redan nu så att EG-domstolen i frågor som har anknytning till detta tittar väldigt noga på hur Strasbourgdomstolen har bedömt liknande ting. Jag håller med om att det kan vara ett övergångsproblem, men det är inget stort problem. I arbetsgruppen hade vi också besök av representanter för båda domstolarna, och de såg inte någon problematik i detta.

Komplementära rättigheter i stadgan som inte ligger inom Europakonventionen faller inte under EG-domstolens domvärjo. Men de nationella domstolarna får kanske den viktigaste rollen i det här sammanhanget. Det är inte avgjort hur EG-domstolen, som vi fortfarande kallar den, ska agera i förhållande till de här frågorna utan det viktigaste finns i det rättsligt bindande som kan prövas även av de nationella domstolarna.

Ordföranden: Jag tackar Sören Lekberg och Ingvar Svensson för deras inlägg. Vi går snabbt vidare till nästa punkt. Vi tar alltså inte någon paus. Jag överlämnar ordförandeskapet till Susanne Eberstein.

Ordförande Susanne Eberstein (s): Jag lämnar ordet till docent Petter Asp.

Docent Petter Asp, Uppsala universitet: Jag vill först tacka för att jag har blivit inbjuden. Jag har blivit ombedd att kommentera framtidskonventets idéer och förslag i ett rättstillämpningsperspektiv. I programmet anges att jag ska kommentera förslaget konsekvenser för rättstillämpningen i Sverige. Noga taget är det väl bara halva sanningen. Som kommer att framgå av det som jag ska säga är det min uppfattning att konsekvenserna på lagstiftningsnivå är nog så viktiga som de som kommer att uppstå på rättstillämpningsnivå.

Jag kommer först att kort peka ut de punkter som jag har valt att kommentera. Man kan väl säga att jag är väldigt selektiv. Jag kommer i huvudsak att fokusera på harmoniseringen av den materiella straffrätten. Jag vill innan jag sätter i gång också reservera mig så till vida att när man talar om vad konsekvenserna kommer att bli på ett så här tidigt stadium, är det naturligtvis ganska mycket av spekulation. Dels kan jag ha missförstått vad man har avsett, dels kan mycket hända än.

En första punkt som jag kommer att anknyta till är naturligtvis vad som kallas nedmonteringen av trepelarstrukturen. Enligt förslagen kommer straffrätten inte längre att ligga i en i princip mellanstatlig tredje pelare utan den kommer att hamna inom det som tidigare har betecknats som första pelaren. Vi tar så att säga ett steg från mellanstatlighet till överstatlighet. Vi kommer därigenom också att gå från mellanstatligt samarbete genom rambeslut, beslut och konventioner till beslutsfattande på EU-nivå som gäller direktiv och förordningar eller med den nya terminologin ramlagar och lagar.

De frågor som jag vill ställa är dels om det här innebär att EU-rätten kommer att få lika stor betydelse i straffrättstillämpningen som den faktiskt har fått på områden som tidigare har legat i första pelaren, dels vad det innebär på ett institutionellt plan. Jag går dock bara in på vissa punkter.

Om vi inleder med att se närmare på vad nedmonteringen av trepelarstrukturen innebär för straffrättstillämpningen kan vi konstatera att det finns vissa grundläggande skillnader mellan den första och den tredje pelaren. Peter Strömberg var ganska mycket inne på dem. Den viktigaste skillnaden i ett rättstillämpningsperspektiv är sannolikt att i den första pelaren spelar principerna om direkt effekt, EG-rättens företräde i kombination med möjligheterna för nationella domstolar att begära förhandsavgöranden en väsentlig roll. Genom de här principerna kommer EG-rätten ned på rättstillämpningsnivå, det vill säga att svenska domstolar tillämpar EG-rätten på olika sätt.

På tredjepelareområdet är det väsentligt annorlunda. Där gäller att instrumenten inte kan tillämpas direkt utan alltid måste omsättas. Det stadgas uttryckligen vad gäller rambeslut i fördraget, och det gäller också i konventioner. Inom tredje pelaren kan alltså rättstillämpare på ett helt annat sätt än inom första pelaren hålla sig till den svenska genomförandelagstiftningen.

Om man nu bryter ned trepelarstrukturen, som det är tänkt, skulle man kunna föreställa sig att det skulle innebära att straffrättstillämpningen kommer att påverkas på ett sätt som påminner om det som har skett i första pelaren, men jag skulle vilja ifrågasätta om det inte finns vissa faktorer som talar

emot en sådan slutsats, åtminstone vad gäller den materiella straffrätten, det vill säga definitionen av brott och så vidare.

Av förslaget framgår att när det gäller harmoniseringen av den nationella straffrätten har man tänkt sig att byta ut rambesluten som tillämpas nu mot direktiv eller, med den nya terminologin, ramlagar. Vad skulle det egentligen innebära? Rent tekniskt kan man säga att rambesluten redan i dag påminner väldigt mycket om direktiven i första pelaren. Båda instrumenten är bindande för medlemsstaterna med avseende på de mål som ska uppnås, men de lämnar form och tillvägagångssätt åt medlemsstaterna. Det är alltså ett beslutsfattande i två nivåer, så att säga. Man ger ett lagstiftningsuppdrag åt medlemsstaterna.

Den enda riktigt centrala skillnaden är väl just att direktiv i första pelaren under vissa förutsättningar kan ha direkteffekt medan rambeslut inte har sådan direkteffekt, det vill säga de måste alltid implementeras i medlemsstaterna för att kunna tillämpas.

Det jag skulle vilja påpeka nu är att när det gäller den materiella straffrätten får den här skillnaden inte så väldigt stor betydelse, eftersom EG-domstolen, bland annat av rättssäkerhetsskäl, men också på grund av EG-rättsliga hänsynstaganden, har slagit fast att direktiv, eller de framtida ramlagarna, inte kan åberopas av staten mot en enskild. På den materiella straffrättsens område kommer man alltså inte heller efter att man har övergått från rambeslut till direktiv eller ramlagar att kunna grunda straffansvar direkt på ett direktiv. Det faktum att man flyttar in straffrätten på det överstatliga området får alltså inte det genomslag i rättstillämpningen som EG-rätten kan ha på många andra områden.

Det gäller åtminstone inte om direktivet innebär att man på nationell nivå ska ingripa med straff, det vill säga att direktivet kräver en viss nivå av straff, en viss nivå av kriminalisering. I den mån ett straffrättsligt direktiv eller en straffrättslig ramlag innehåller bestämmelser som hindrar bestraffning, det vill säga innehåller ansvarsfrihetsregler, förbud mot att bestraffa vissa saker, kommer övergången från tredje till första pelaren att innebära en viss förändring. Sådana ansvarsfrihetsregler – om de nu alls förekommer – kommer till skillnad mot vad som gäller i dag i rambeslut att kunna ges direkt effekt och hindra tillämpningen av nationella straffbestämmelser i svenska domstolar.

I det sammanhanget bör man hålla i minnet dels att sådana här regler om ansvarsfrihet och så vidare lär bli väldigt sällsynta, eftersom hela arbetet är inriktat på att skapa miniminivåer. Arbetet är inriktat på att främja brottsbekämpningen i någon mening. Dels bör man hålla i minnet att sådana regler som hindrar tillämpningen av den nationella straffrätten förekommer redan i dag inom den första pelaren, alltså regler som rör fri rörlighet och så vidare kan i dag hindra tillämpningen av den nationella straffrätten. Så det är inte fråga om någon principiell nyhet i den delen.

Sammantaget kan jag alltså när det gäller den materiella straffrätten säga att jag är långt ifrån säker på att övergången från rambeslut till direktiv, övergången från mellanstatlighet till överstatlighet, kommer att innebära någon

mer revolutionerande förändring på rättstillämpningsnivå. Man kan uttrycka det så att de allra mest centrala och utmärkande elementen i EG-rätten inte får genomslag fullt ut på den materiella straffrättens område.

Det jag har sagt nu med stöd av de rapporter och förslag som finns tillgängliga, och som låg på ett bord utanför salen, bygger på att en eventuell harmonisering av straffrätten kommer att ske genom direktiv eller ramlagar och inte genom förordningar eller lagar, som det ska kallas i fortsättningen. Teoretiskt är det fullt tänkbart att EU utöver det här med direktiven skulle kunna ges kompetens att utfärda direkt tillämpliga förordningar med straffbestämmelser i som sedan direkt ska tillämpas av nationella domstolar. Om det skulle bli så kan man tala om en verklig övernationell straffrätt, och då kan man tala om en lätt revolution av den svenska straffrätten som vi känner den i dag. Men såvitt jag kan bedöma är det inte vad man strävar mot, åtminstone inte i dagsläget. Men det är en viktig poäng. Så länge man håller sig till direktiv och ramlagar blir förändringen på rättstillämpningsnivå inte så jättestor. Skulle man däremot börja köra med förordningar och lagar är det en mycket stor förändring.

Innan jag avslutar den här punkten vill jag betona att det jag har sagt gäller harmonisering av den materiella straffrätten. På andra områden, till exempel när det gäller internationella straffprocessrätten, alltså utlämning, överlämnande, internationell rättslig hjälp och så vidare, är situationen delvis annorlunda. Dels ska man enligt förslagen, såvitt jag kan förstå, kunna använda förordningar. Dels kan de här reglerna i vissa fall ges direkteffekt, alltså tillämpas direkt av domstolarna, eftersom de inte alltid är betungande mot den enskilde. I de delarna är det fullt tänkbart att det här får ganska stora konsekvenser också på rättstillämpningsnivån.

Sedan tänkte jag bara kort säga ett par saker om förändringarna på lagstiftningsnivå. Först vill jag uppmärksamma att nedmonterandet av trepelarstrukturen och överförandet av beslutsbefogenheter – det här är helt självklart naturligtvis – kommer att innebära att de nationella parlamenten får betydligt mindre att säga till om än de har i dag. Både rambeslut och konventioner måste på delvis olika sätt godkännas av den svenska riksdagen för att bli bindande för Sverige, åtminstone om rättsakten innebär något väsentligt. Den yttersta beslutanderätten ligger ändå, även om det kanske inte alltid är så i praktiken, hos riksdagen. Om kompetens överförs till EU får inte riksdagen den här rollen. Det blir fråga om att riksdagen, på sätt som i dag sker inom första pelaren, får försöka samverka med och påverka regeringen på olika sätt. I viss mån får man en roll också vad gäller hanterandet av subsidiaritetsprincipen. Men helt klart är väl att man får en väsentligt mindre roll. Jag tycker att man i alla fall kan väcka frågan i vilken utsträckning det är rimligt och bra att strafflagstiftning i praktiken tillkommer utan riktig medverkan av parlamentariskt valda församlingar.

En liten punkt som också förtjänar uppmärksamhet är den föreslagna övergången från beslutanderätt med enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet. Såvitt jag kan bedöma är det inte helt orättvist att säga att en medlems-

stat redan i dag i ganska begränsad utsträckning kan utnyttja den vetorätt som ligger i kravet på enhällighet. I förhandlingar i Bryssel måste man så att säga välja sina strider. Man kan inte bråka om allt som man skulle vilja bråka om eller som man borde bråka om. Ser man det på det sättet är det klart att de faktiska möjligheterna att säga nej till olika initiativ, förslag och utkast minskar med en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet. Det är väl också så att har man en vetorätt kan man påverka ganska starkt i förhandlingarna. Peter var inne på det. Är det kvalificerad majoritet krävs det en klick av medlemsstater för att kunna påverka i förhandlingarna på det viset.

Det här ökar naturligtvis möjligheterna att få saker gjorda. Det är alldeles klart. När det gäller det straffrättsliga området skulle jag bara vilja peka på den risk som botten i att samarbetet är inriktat på miniminivåer. När det gäller kriminalpolitiken kan man lugnt säga att EU i sig och många medlemsstater i Europa har en mer repressivt inriktad kriminalpolitik än vi har i Sverige och delvis i de övriga nordiska länderna. När man ska harmonisera och till skapa minimiregler i Europa är det rätt givet att man inte utgår från de länder som har så att säga den minst repressiva attityden, utan man vill flytta upp nivån. Det leder till en väldigt ensidig kriminalpolitik. Jag skulle nog vilja hävda att riskerna för att den svenska, och som jag uppfattar den ganska rationella och humana kriminalpolitiken, riskerar att gå förlorad på sikt i ett samarbete. Den risken förstärks om man övergår till kvalificerad majoritet. Det blir helt enkelt svårare att i förhandlingar putsa och få förslagen mer aptitliga.

Det finns mycket mer att säga och mycket mer att diskutera, men jag nöjer mig här och tackar för uppmärksamheten.

Ordföranden: Tack så mycket, Petter Asp! Jag är glad om du stannar på podiet. Vi har redan nu några som vill ställa frågor. Men vi kommer först att lämna ordet till Klas Bergenstrand, vår riksåklagare.

Riksåklagare Klas Bergenstrand: Fru ordförande! Jag har sett min uppgift här i dag inte så mycket eller kanske inte alls vara att recensera eller ge några synpunkter på den politiska processen att utvidga, förändra och utveckla Europeiska unionen utan snarare att ge en lägesrapport från den mer praktiskt operativa nivån. Som företrädare för en organisation som varje dag arbetar i en helt ny miljö vill jag säga att det är en utomordentligt dramatisk, positiv och helt riktig utveckling som har skett de allra senaste åren, framför allt på straffprocessrättens område.

Fram till mitten av 90-talet eller till och med sekelskiftet levde vi som åklagare kvar i den värld som mycket präglades av staternas suveränitet och rätt att själva bestämma över straffprocessen och brottsbekämpningen inom respektive land. Men därefter har dramatiska förändringar alltså inträffat som jag vill säga generellt sett är mycket bra.

Vi har hört här och ni känner väl till att de här förändringarna tar sikte både på ett nytt regelverk och på nya institutioner, på nya samarbetsformer på det praktiska planet. Allt detta har alltså dramatiskt förändrat förutsättningarna för brottsbekämpning för åklagare och även för andra aktörer inom det här området. Det är en utveckling, kan jag säga, som har gått oerhört snabbt. Jag ska inte recensera den utvecklingen utan bara ge några små inblickar i hur det praktiska arbetet ser ut i dag och kanske också göra några reflexioner över hur vi egentligen vill se arbetet utvecklas framöver. Det är min uppfattning, och jag tror att alla delar den, att det här inte på något sätt är slutet på en utvecklingsprocess. Det är definitivt början på en process som rimligen bör leda fram till ännu bättre förutsättningar för ett arbete med brottsbekämpningen över och utanför gränserna, vill jag säga.

Utvecklingen har alltså gällt att förändra och harmonisera regelverket. Jag ska inte uppehålla mig så mycket vid det utan bara konstatera att vi i dag har nya förutsättningar att arbeta på ett effektivt och rationellt sätt när det gäller internationell rättslig hjälp. Vi har fått nya möjligheter att hantera också utlämningsärenden, och vi har i Europa fått en utveckling som rätt så mycket liknar den nordiska utvecklingen, som vi är vana att hantera och har levt med under många, många år.

Vi har också fått institutioner som på olika sätt ska medverka till den här utvecklingen och som är viktiga beståndsdelar i processen. Eurojust har nämnts. Där har Sverige från början varit aktivt därför att Eurojust tillkom precis när vi var ordförandeland. Vi lade ned mycket energi från åklagarväsendets sida, kan jag säga, på att ge den här institutionen rätt inriktning och bra praktiska förutsättningar att arbeta. Vi har också fått en vice ordförande som är svensk åklagare, så vi tycker att vi har kommit väl in i det arbetet.

Vi har i kombination med Eurojust också fått ett europeiskt rättsligt nätverk som bygger på det som är viktigt, nämligen direkta kontakter med operativt verksamma åklagare. Man skaffar sig alltså både kunskaper och erfarenheter, personlig kunskap och kännedom om andra länders rättssystem, och får också personliga kontakter med kolleger i andra länder. Det är en utomordentligt bra institution, vill jag påstå.

Vi har i kombination med detta, vilket också är en ny utveckling, även lärt känna varandra på verksledningsnivå. Jag och mina kolleger i Europa träffas regelbundet för att diskutera olika utvecklingsfrågor. Det är inte bara vi som gör det utan de här institutionerna och vi själva anordnar mängder av kontaktpunkter och mötesplatser för åklagare som är operativt verksamma. Vi har möten där vi diskuterar gemensamma rättsliga frågor, vi har språkutbildning och vi har rader av seminarier och andra kontakter också. Allt detta medverkar också till att de nya instrumenten fungerar på ett praktiskt och operativt effektivt sätt. Jag vill med all respekt säga, och så måste det vara så klart, att de beslut som fattas och de regelverk som på olika sätt tas fram i Bryssel naturligtvis är förutsättningen för att få en bra operativ verksamhet. Men erfarenheterna från alla områden, inte minst från det polisiära området, är att ska det här fungera på ett bra sätt i praktiken, ja, då krävs det närmast ett

personligt förtroende för den kollega ute i Europa som man samarbetar med i ett visst ärende.

Tiden är knapp men jag skulle vilja göra några små reflexioner om den fortsatta utvecklingsprocessen. Först och främst vill jag bara säga att man ska se upp lite grann med farten och hastigheten. Det nämndes här att utvecklingen har varit snabb och att det är bra. Men jag ska också, som en liten observation, säga att man inte bara ska fatta den här typen av stora beslut utan de ska också omsättas i praktiken. Det krävs administrativa rutiner. Det kräver utbildning och det kräver att man skapar kontakter. Det här tar tid.

Vi har nu under *mycket* kort tid fått olika kombinationer av regelverk och institutioner. Ibland kan i varje fall vi som arbetar praktiskt med det här fundera lite grann på vilken väg vi ska använda. Ska vi använda oss av Eurojust, som är en kontaktyta mellan åklagare, numera stationerad i Haag, eller ska vi använda oss av det rättsliga nätverk som finns för att byta information med varandra och bedriva utredningar eller ska vi, vilket också är tillåtet, ta direktkontakt mellan åklagare i Sverige och i andra europeiska länder. Frågan uppkommer sedan också lite grann hur de här olika instituten och instrumenten ska samverka med varandra. Det är lätt hänt att man i den här hastigheten inte tänker riktigt på hur gränssytorna mellan de olika instrumenten ser ut, vilket man ska prioritera, när man ska använda olika typer av instrument och hur de ska samverka med varandra. Vi kan se att det just pågår en ganska intensiv diskussion exempelvis om samverkan mellan nätverken och Eurojust.

En annan liten reflexion som jag tycker är värd att nämna här är att hela den här utvecklingen bygger på att man har tillit till och förtroende för varandras rättssystem. Det är väl enkelt uttryckt så att de rättssystem som geografiskt sett är närmast har man störst förtroende för, känner man kanske också mest och har haft mest kontakter med. Ju längre bort de finns desto mer tveksam är det klart att man börjar känna sig till hur det egentligen är med olika typer av beslut. Man förstår kanske inte riktigt de materiella rättsliga bestämmelserna bakom ett visst beslut. Man har ibland kanske inte riktigt förtroende för eller i varje fall inte kunskap om hur rättsordningen i sig ser ut.

Den här känslan kan jag säga finns bland alla praktikerna när man träffas för att diskutera utvecklingen i Europa. Ett bra exempel som diskuteras just nu runt om i olika sammanhang är den europeiska arresteringsordern, som väldigt mycket bygger just på att man antar och godtar en gemensam europeisk standard och att man känner säkerhet och trygghet inför beslut av rättsliga myndigheter i medlemsländerna. Jag kan inte peka på några fel någonstans, men jag säger att den känslan finns i varje fall: Är det verkligen så att alla domstolar, alla åklagare och kanske också alla andra rättsliga myndigheter i hela Europeiska unionen har samma höga standard som vi har här i Sverige? För det har vi ju. Det kanske är så, men jag kan förutse att det säkerligen kan bli diskussioner och det kan bli debatter om just den typen av frågor också. Här tror jag att man får vara lite uppmärksam från beslutsfattarnas sida. Ska de här systemen fungera på ett bra sätt krävs det att man har förtroende för, att man känner tillit till och att man också har kunskap om varandras rättssystem.

En annan liten observation som man i det här sammanhanget kan nämna är att de här institutionerna på något sätt har en inbyggd kraft att kunna bli ganska starka i sig själva. Jag vill inte direkt påstå att de utvecklas mot en byråkrati, men man ska vara väldigt uppmärksam på att det vi som praktiker behöver inte så att säga är komplicerade konstruktioner med en stor överbyggnad, utan vi vill ha möjligheter att driva operativa frågor, alltså förundersökningar och utredningar, på ett enkelt och obyråkratiskt sätt. Jag kan säga att det alltid finns tendenser i den här typen av internationella institutioner och organisationer att utveckla sig på andra områden. Det kan jag säga att vi är mycket uppmärksamma på. Vår åklagare i Eurojust har det under observation hela tiden, och jag vill hävda att där ser vi inga sådana faror ännu. Men de finns någonstans där, det ligger på lut att man utvecklar sig från den rent operativa verksamheten över till kanske helt andra frågor också.

Sedan bara en synpunkt som, det ska jag säga, inte gäller Sverige, för vi har mycket bra kontakter med vårt fackdepartement och deltar i arbetsgrupp och expertgrupp också i Bryssel. Men jag kan ju se lite grann när jag möter mina kolleger ute i Europa att det ibland finns ett ganska långt avstånd mellan de som ska tillämpa de nya systemen och de som en gång i tiden var med och utarbetade dem. En allmän önskan som kom fram bland annat vid ett möte som vi hade i Visby mellan europeiska riksåklagare var att man kanske i större utsträckning och på ett tidigt stadium borde lyssna på och ta med experter och operativa åklagare när det gäller att utveckla de nya systemen och institutionerna också i Europa.

Men generellt sett vill jag säga det att det är en utomordentligt bra utveckling. Jag tror inte att det finns någon som önskar sig tillbaka till den värld som gällde tidigare, där man på ett mycket invecklat och komplicerat sätt måste resonera med varandra över gränserna via de diplomatiska kanalerna. Det är en riktig utveckling. Den går fort, men jag tror i och för sig att det är bra.

Ordföranden: Tack för de observationerna, riksåklagaren. Var snäll och sitt fram vid podiet!

Vi har lite tidsnöd, och jag vädjar till de fem frågeställare som anmält sig att vara mycket kortfattade så att vi också har möjlighet att genomföra den sista programpunkten.

Göran Lenmarker (m): Jag sitter också i konventet så jag vill göra följande kommentarer:

Först och främst är hela konventets idé att de olika rättssystemen kommer att fortsätta att finnas. Det finns ingen ambition att skapa ett europeiskt rättssystem. Common law, romersk rätt och vad det nu är vi har som bas kommer att fortsätta för evigt. Ja, i alla fall så länge detta konvents resultat fortgår. Det vill säga det handlar inte om detta. Amato, som har lett dessa möten, berättade om hur man i Italien försökte kombinera två rättssystem. Det går åt pipan,

som han säger. Vi ska ha våra långa rättstraditioner. Dem kommer vi att leva med.

Det handlar mer om att tackla just de problem man ibland har när man har skilda synsätt på straff. Där är Sverige normalt inne på att öka straffen. Det gäller *trafficking*, knarket – Holland och Danmark och haschet, ni vet. Vi har miljöbrott där vi ibland har en känsla av att det är för låga straffsatser. Så normalt är Sverige inne på att få upp straffsatserna på vissa brott av den här typen som ses som lindriga eller inga brott alls i vissa länder. Spontan finns det en harmonisering redan. På större delen av straffområdet finns det en spontan harmonisering därför att man betraktar brott relativt lika.

Låt mig också säga att det stora är att vi får in Europaparlamentet i lagstiftningen. Det tycker jag är det kvalitativt absolut viktigaste kravet att ett parlament ordentligt behandlar lagstiftningen. Erfarenheten vi har, inte minst efter det som följde efter den 11 september, är att vi inte har tillräcklig kvalitet i den europeiska lagstiftningen. Vi måste ha ett parlament som ordentligt granskar allting.

Låt mig också säga att det inte finns någon idé om att vi skulle ha ett särskilt EU-rättssystem, alltså den amerikanska modellen med ett federalt rättssystem och delstatliga. Det finns alltså inte utan det finns nationella system.

Ordföranden: Ingen fråga, det var bara en inblick i evigheten.

Gustav Fridolin (mp): Jag har två frågor till Petter Asp. Den första ligger möjligen något utanför det område som du naturligt brottas med men som du berörde när du höll ditt anförande. Det handlar om det problem som jag och Miljöpartiet också ser och har påtalat, att straffrätten kan komma att missa den parlamentariska vägen, så att säga, och inte gå genom ett parlament, åtminstone inte på det sätt som vi är vana vid. Då undrar jag, om du gör en kort analys: Var tror du att systemet kommer att behöva förändras? Är det någonstans på den överstatliga nivån man kommer att se det här problemet och försöka förändra det, blir det på den nationella nivån man anpassar sig genom att tänka sig att en regering måste vara en majoritetsregering eller kommer man på annat sätt att försöka få ett bredare folkligt stöd för de linjer man möjligtvis driver i ministerrådet?

Den andra frågan rör det du avslutade med, att det här skulle kunna innebära en risk för att den mer rationella och humana synen på straffrätt som vi har i Sverige kan tänkas urholkas vad det lider. Du nämnde det, men du kom liksom aldrig riktigt in på hur stor risken är och vilken tidsrymd du talar om när du gör ett sådant uttalande. Det skulle jag vilja att du utvecklade något.

Joe Frans (s): Lite kort bara. Gäller konsekvenserna för den nationella lagstiftningen och riksdagens roll, som du var inne på, Petter Asp, enbart det straffrättsliga området eller gäller det civilrätten över huvud taget om man undantar familjerätten?

Till Klas Bergenstrand: Hur ser du på förhållandet mellan Eurojust och Euro-pol? Det finns ju länder, som Frankrike, som exempelvis pratar om att man ska kunna övervaka Europols förundersökningsverksamhet. Kan du kommentera det?

Alice Åström (v): Min fråga till Petter Asp handlar om vilken påverkan detta har på rättstillämpningen. Ofta hamnar vi i diskussioner om pelarstrukturer och vad det formellt är. Men om man lägger ihop det här med den samtidigt allt snabbare harmoniseringen blir min fråga, utifrån ett individperspektiv: Hur påverkas den rättstillämpning och rättstradition som bygger på att det ska finnas en förutsägbarhet, likhet inför lagen och rättssäkerhet av att man bygger mycket på ett ömsesidigt förtroende för varandras rättssystem, när vi egentligen har ganska skilda rättssystem? Hur kan det här påverka de enskilda individerna? Det är ju de som det här ändå påverkar i allra högsta grad och inte bara oss som lagstiftare.

Tobias Krantz (fp): Mina synpunkter gäller det Petter Asp pratade om. Du sade att du var orolig för den parlamentariska beredningen av de här frågorna. Jag tycker att det finns mycket av missförstånd i svensk debatt. När man diskuterar att frågor flyttas över till europeisk nivå fokuserar man alltid på att den svenska riksdagen får minskat inflytande. I själva verket får alla nationella instanser minskat inflytande eftersom ett beslut följaktligen flyttas från en nivå till en annan. Också den svenska regeringen får förstås minskat inflytande om man flyttar beslut från nationell nivå till europeisk nivå.

I själva verket tycker jag att det finns större möjligheter, ungefär som Göran Lennmarker också var inne på, att bereda det här parlamentariskt genom att Europaparlamentet kommer in, genom att man för in det här i den normala överstatliga beslutsgången.

De nationella parlamentens uppgift måste huvudsakligen vara att bevaka i det här fallet ministerrådets beslutsfattande och se till att de positioner som den svenska regeringen intar är så väl förankrade i riksdagen som möjligt. Det måste väl vara där som de nationella parlamenten huvudsakligen ska komma in.

Ordföranden: Jag tackar för det. Ni får två minuter var på er för att svara på dessa frågor som egentligen skulle kräva en hel vecka.

Petter Asp: Med bara två minuter till förfogande vet jag inte riktigt hur jag ska börja. Jag kan börja med Gustav Fridolin. Du talade bland annat om repression och om hur stora riskerna egentligen är. Det beror lite på hur fort man går fram och hur mycket man gör. Blir det så att en väldigt stor del av straffrätten kommer att ligga i Bryssel tror jag att det finns en risk att vi

kommer att se ganska stor påverkan. Är det en mindre del är det klart att det kanske blir öar i ett större hav.

Frågan om parlamentens inblandning och var man ska göra förändringar avstår jag från att svara på så här kort tid.

Joe Frans! Det jag sade gällde bara straffrätten.

Alice Åström tar upp tanken på ömsesidigt förtroende och ömsesidigt erkännande, vilket i och för sig syftar på rätt mycket. Det kan för den enskilde innebära att man får längre till den instans som har fattat det beslut som man drabbas av. Man kan drabbas av ett beslut fattat i Italien. Det är klart att det i praktiken kan påverka ens möjligheter. Det är svårt att ringa upp och fråga vad det betyder. Det blir på visst sätt kanske svårare att ifrågasätta beslut. Det är väl en naturlig följd av avståndet mellan beslutande och verkställande myndigheter.

Dessutom kan man ibland känna att det går för fort fram när det gäller principen om ömsesidigt erkännande, som Klas var inne lite på. Det förtroende som man vill visa varandra finns inte alltid på lägre nivåer, alltså det förtroende som man visar vid ett förhandlingsbord i Bryssel motsvaras inte alltid av de reella förhållandena. Det tror jag att man kan säga utan att sticka ut hakan alltför mycket.

Demokratifrågan och parlamentens inblandning tror jag att jag avstår från att kommentera. Det är lite kort tid för att det ska bli meningsfullt.

Klas Bergenstrand: Kort svar till Joe Frans. Jag vet att det finns många förslag om en utveckling av Eurojust ända fram till att bli en kärna för den europeiske åklagaren. För mig som praktiker kan jag säga att utgångspunkten är att Eurojust är en mötesplats för operativt verksamma åklagare, numera i Haag. Tyngdpunkten ska enligt min uppfattning ligga just i att man byter information. Man samordnar utredningar med varandra. Där tycker jag att man ligger just i dag, och jag skulle gärna vilja se att den kärnuppgiften först utvecklas på ett bra sätt. Sedan kan man säkert tänka sig också andra uppgifter. Jag har ingen egen klar uppfattning om man exempelvis ska kontrollera Europol eller inte. Jag vill satsa på den rent operativa verksamheten under överskådlig tid framåt.

Ordföranden: Jag tackar så hemskt mycket för det. Jag överlämnar nu ordet till statssekreteraren på Justitiedepartementet Dan Eliasson.

Statssekreterare Dan Eliasson, Justitiedepartementet: Tack så mycket, fru ordförande, för inbjudan att komma hit och resonera med er om framtidsfrågorna när det gäller de rättsliga frågorna och inrikes frågor. Jag har varit statssekreterare på Justitiedepartementet sedan ungefär två år tillbaka. Dessförinnan var jag ansvarig för de internationella frågorna på departementet ett antal år. Jag har jobbat på hel- eller deltid med EU-frågor sedan 1987. Jag har alltså sett den utveckling som har skett i Sverige när det gäller vårt förhållningssätt till den europeiska integrationen och unionen. Jag har sett och jag har känt den oro som har präglat många av oss när det gällt de steg vi skulle ta på integrationens väg i EU när vi blev medlemmar: EES-avtalet, medlemskap, Amsterdam, Nice och nu det här. Samtidigt har jag också sett och känt de möjligheter som integrationen har gett oss när vi har utnyttjat dem.

Jag kommer ihåg 1995, och hur tveksamma och misstänksamma vi var mot Europol. Vad är det här för någonting egentligen? sade vi. Ett internationellt polisorgan! Det dröjde ett eller två år tills vi sade att Europol är slag-skeppet när det gäller att bekämpa den internationella brottsligheten i Europa. Det tog inte lång stund förrän vi var en av initiativtagarna till Eurojust. Sverige är faktiskt en av initiativtagarna tillsammans med Frankrike, Belgien och Portugal till att skapa Eurojust. Det är egentligen en ganska fantastisk utveckling.

Nu står vi inför en situation där vi på nytt ska ta någon typ av kvalitativt och kvantitativt steg. Vi känner en viss berättigad oro: Vad leder det här till? Men jag är övertygad om att när vi nu tar ett steg, hur stort det än blir, så kommer vi att skapa oerhört goda förutsättningar för ett tryggare Sverige och Europa.

Jag går nu över till dagens diskussion, och jag ska säga några korta ord om utgångspunkterna. Jag har också några ord om behovet av framsteg på RIF-området. Vägen framåt, viss överstatlighet och visst beslutande med kvalificerad majoritet blir det också några ord om. Slutligen ska jag säga lite grann om tydliga gränser för samarbetet.

Om vi börjar med utgångspunkterna för diskussionen så skulle jag vilja måla en bild som jag tror är ganska talande. Jag tänker nämna narkotikan. I stort sett all narkotika som finns i Sverige kommer utomlands ifrån. En stor del – vi vet inte exakt hur mycket – kommer från eller genom dagens eller morgondagens EU-länder. Vi tittar i den undre världen i våra större städer och vi konstaterar att det finns stora internationella kopplingar. Vi tittar på våra fängelser i Sverige och vi ser att nog finns det internationella kopplingar även där.

Detta talar naturligtvis för ett fördjupat och förbättrat samarbete inom unionen. Det är en utgångspunkt. Brottsligheten blir naturligtvis alltmer internationell, och detta bara accentueras.

En annan punkt är att vi svenskar blir alltmer rörliga. Vi reser utomlands, vi studerar utomlands, vi turistar utomlands och vi jobbar utomlands. Vi har kopplingar inom unionen till varandra. Det finns olika system och olika tvis-

ter. Det är klart att våra rättssystem måste fungera nära ihop så att vi kan kräva våra rättigheter och så att de skyldigheter som vi har kan utkrävas av oss oavsett om vi rör oss över gränserna.

Det är också en fråga om rättssäkerhet. Vi svenskar fokuserar mycket på rättssäkerhet i Sverige, men beakta all den rörelse som sker från Sverige – runt om i Europa! Har inte vi behov av att också aktivt jobba för rättssäkerhetsfrågor runt om i Europa? Det är trots allt inte bara till fromma för andra länders medborgare, utan också våra egna medborgare när vi hamnar någonstans utomlands i tvist eller i delo med rättsvårdande myndigheter. Det finns ett egenvärde där också.

Det finns även en annan sak, som jag tror att Riksåklagaren var inne på. Det är oerhört viktigt att vi ytterligare kan bygga upp det ömsesidiga förtroendet mellan de rättstillämpande myndigheter som nu håller på att byggas upp inom unionen. Det behövs regler till stöd för att kunna utveckla det här ytterligare. Det är helt uppenbart.

Detta leder oss till att resonera lite grann om behovet av framsteg på området för rättsliga och inrikes frågor. Uppfattningen måste nog vara att vi måste fördjupa samarbetet i många frågor. Det finns några uppgifter som är särskilt angelägna för unionen. Jag tror att en av nyckelfrågorna, som också Riksåklagaren var inne på, är att vi måste se till att vi ytterligare fördjupar samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. En förutsättning för att vi ska kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet är framför allt ett fungerande operativt samarbete mellan våra polismyndigheter. Jag som kommer från Dalarna brukar säga att det ska vara lika lätt för polisen i Borlänge att samarbeta med polisen i Barcelona som det är att samarbeta med polisen i Stockholm. Det är väl ganska självklart, när vi rör oss så mycket – bortsett från språkbarriären, som man naturligtvis får jobba med.

En annan fråga som måste effektiviseras är Eurojust och Europol. Vi måste vidareutveckla det här till ytterligare effektiva verktyg för koordinering av åklagar- och polissamarbetet. Vi är en bra bit på väg, men vi kan bli ännu bättre på det.

Jag går nu över till principen om ömsesidigt erkännande. Ni vet att det egentligen finns två, eller kanske tre, skolor inom unionen för hur vi ska fördjupa samarbetet. En del vill ha en enhetlig rättsordning bland alla länder. Andra länder vill att vi ska bygga broar mellan de olika rättskulturen. En tredje skola, som vi kanske tillhör, är mer en kombination av de första två. Den innebär att man inte ska vara så dogmatisk med uniformering av lagstiftning och inte heller alltför dogmatisk med att bara bygga broar. Vi ska i stället söka oss fram praktiskt för varje ämnesområde.

Det finns väl också skäl för en viss straffrättslig harmonisering. Gränsöverskridande brottslighet kan i vissa fall kräva gränsöverskridande straffbestämmelser. Ska vi komma åt människohandel så måste nog brottsrekvisiten vara enhetliga och tillräckligt vidsträckta för att bli effektiva. Vi tycker att det är ofantligt jobbigt med människohandel. Många av de kvinnor som är utsatta kommer hit. Men människohandeln har ju många gånger inte sitt ursprung i

Sverige. Handeln kanske sker här, men kvinnorna kommer från andra länder. Det är klart att det finns ett behov av att harmonisera lagstiftningen med de länderna för att komma åt problematiken i ursprungsländerna.

Vilken är då vägen framåt? Viss överstatlighet och visst beslutande med kvalificerad majoritet, står det i mitt manuskript här. Det är väl en bra sammanfattning av vad jag tror är vägen framåt.

Det är uppenbart att utvidgningen innebär att vi förutom ett större antal medlemsstater får mer komplicerade beslutsstrukturer. Jag har suttit med i nästan alla rådsmöten med RIF-rådet sedan 1995. Jag har varit med i K4-kommittén och artikel 36-kommittén, som det hette, inför och under det svenska ordförandeskapet och lett det arbetet. Det är helt uppenbart att det krävs effektiviseringar. Det går tungt. Det går inte snabbt. En del hävdar att det går framåt för fort ibland. Jag vill nog hävda att det skulle kunna gå ännu snabbare på vissa områden. Sedan finns det en del centrala frågor som man naturligtvis måste vara försiktig med, men vissa saker i tredje pelaren går otroligt långsamt, skulle jag vilja säga. Här är det klart att QMV kommer att vara en viktig del.

Det är inte okomplicerat att gå från enhällighet till QMV på en del områden – vilka måste vi naturligtvis resonera om. Kvalificerad majoritet innebär de facto att man kan bli överröstad. Men om vi tittar på Sveriges medlemskap sedan 1995 och ser hur vi har utvecklat den inre marknaden och varit med på det arbetet så ser vi att QMV fungerar ganska bra för oss i Sverige. Vi lyckas i grund och botten klara hem de centrala värden som vi vill värna. Det finns någon typ av inbyggt samförstånd inom EU när det gäller att vi naturligtvis måste ha förståelse för när något land har stora politiska eller rättsliga problem i en viss fråga. Man försöker hitta lösningar på det. Jag tror att så skulle bli fallet också om man gick över till QMV på en del av de frågor som finns inom tredje pelaren.

Jag tror alltså inte att det behöver vara så dramatiskt i praktiken. Det handlar om förtroende, och det handlar också om självförtroende – vår egen möjlighet att klara av förhandlingar. Jag tycker att vi kan ha ganska gott självförtroende i Sverige givet den historia vi har sedan 1995 på det här området.

Om man ska gå över till QMV så tror jag att det är viktigt att man avgränsar QMV-områdena väldigt tydligt. Jag tror inte att någon av oss vill ha en ordning där vi inte kan ha kontroll på de ämnesområden som vi skickar över till EU, om jag uttrycker mig lite vanvördigt, för att tillsammans med andra länder vara med och besluta om med QMV. Det måste i så fall vara mycket väl definierat.

Slutligen, fru ordförande, finns det några gränser för samarbetet där vi måste vara tydliga och där vi inte ska släppa i väg vårt beslutsfattande. Jag tycker att frågor som myndighetsutövning gentemot enskilda är ett sådant område. När polis ska ingripa och när brottsbekämpande myndighet ska ingripa mot en enskild så tycker vi nog att det är bra och rätt att det är svensk myndighet som gör det. Mycket talar för att vi ska ha den gränsen kvar.

Hur vi organiserar vårt rättsväsende är en annan sådan gräns som är viktig. Jag tror att man ska vara försiktig med att släppa i väg tillskapande av nya myndigheter hursomhelst inom unionen på det här området. Här har vi värden att värna i Sverige. Vi ska se till att vi själva kan bestämma över detta och inte blir överkörda på något sätt.

Fru ordförande! Vi kommer att navigera mellan de tydliga behoven av att fördjupa samarbetet givet brottslighetens utveckling, den tyngre struktur som kommer att finnas efter utvidgningen och de tydliga avgränsningar som vi måste ha i framtiden. Det är någonstans däremellan som vi ska hitta de nya fördragsbestämmelserna. Konventet har några förslag på området. Jag tror att de slutliga bestämmelserna kommer att se delvis annorlunda ut, och vi behöver diskutera det här i Sverige. Men en rörelse och ett delvis bejakande av tendenserna i konventet tror jag är rätt.

Ordföranden:

Om det finns någon som kanske inte vet vad QMV är så ska vi säga att det betyder kvalificerad majoritet.

Joe Frans (s):

Vi har ju hört andras synpunkter här när det gäller gränspolis och Eurojusts och Europols förhållande. Det kan vara bra att få din bild tydliggjord för oss.

Dan Eliasson:

När det gäller gränspolis finns det all anledning att tillsammans utveckla metodik, utrustning och gemensamt regelverk. Men just själva myndighetsutövningen – myndighet mot enskild – är sådant som vi tycker alltid ska vara förbehållet nationell gränsmyndighet i Sverige, i huvudsak polis.

Vi tycker att vi ser att frågan om europeisk gränspolis försvinner mer och mer från dagordningen. Det skulle vara intressant att höra en reflexion från dem som sitter i konventet. Är detta verkligen uppe på allvar eller inte? Jag tycker att det verkar börja försvinna.

Det är samma sak när det gäller Europol och Eurojust. Vi tycker inte att faktisk myndighetsutövning som riktar sig mot enskild är en fråga där vi ska ha europeiska myndigheter som beslutar, utan det kan skötas genom våra nationella myndigheter. När man däremot pratar om vilka brottstyper de ska hålla på med, hur det hela ska förvaltas och hur den inre strukturen på Eurojust ska se ut, om det ska finnas en eller två biträdande chefer där och så vidare så tror jag att vi med ganska gott samvete kan lämna över det till beslut fattade med kvalificerad majoritet. Det samma gäller Europol. Det är inte frågan om att skapa en operativ polisstyrka i dag, utan det är snarare frågan om att ha en gemensam kriminalunderrättelsetjänst och att bearbeta strömningar och kunskap och skicka ärenden där nationella poliser kan göra ingri-

panden mot den internationella brottsligheten på nationell nivå tillbaka till dem. Jag tror alltså att vi ligger ganska rätt i de frågorna.

Göran Lenmarker (m):

Först vill jag instämma i det mycket centrala som du sade, nämligen att det är den nationella myndigheten som den enskilde träffar och har kontakt med. Gränspolisstyrkan finns inte där, men den inbjuder till missförstånd. Därför har jag lagt fram ett förslag om att man uttryckligen ska tala om att det inte ska vara en gemensam gränspolis. Det strider ju mot principerna om att EU inte har nationell och lokal förvaltning, utan den går alltid genom medlemsstaterna.

Vad som däremot kan tumma på det är idén om en europeisk åklagare. Vi är åtskilliga som inte vill se en sådan, utan vi menar att det hela alltid ska ske via nationella åklagare. Där står det och väger i konventet, men gränspolisstyrkan är borta – det var mycket tydligt i den senaste debatten.

Du pratade också om den tydliga gränsen. Åtskilliga av oss har föreslagit att alla gummiparagraferna ska bort. Först räknar man upp vad som är konsekvens och sedan lägger man till något och säger att man därutöver skulle kunna göra något och så vidare. Det måste vi ha bort.

Jag vill också ha bort Europeiska rådets möjlighet att själv ta steg framåt. Antingen har vi det i fördraget eller också har vi det inte i fördraget. Om man vill utöka kompetensen så ska man ändra fördraget, enligt min mening. Därför har jag också lagt fram förslag om att Europeiska rådets roll ska bort just på den gamla tredjepelarsamordningen.

Ordföranden:

Har Dan Eliasson någon reflexion?

Dan Eliasson:

Nej, det här var väl snarast förtydliganden som var till hjälp för oss alla när det gäller att förstå den här processen.

Johan Linander (c):

Du säger att du vill ha det på ett visst sätt. Men jag kan också ana i det du säger att du inte är riktigt nöjd med förslaget som det ligger. Det är för mycket av gummiparagraf och det kan utveckla sig självt för mycket på det här området. Samtidigt tycker jag att jag förstår vad du säger, nämligen att ni vill ha en förändring från departementets och regeringens sida när detta kommer upp i regeringsförhandlingar om det inte har blivit någon förändring sedan tidigare.

Har jag tolkat det som du säger på ett riktigt sätt?

Dan Eliasson:

Ja, det tycker jag att du har gjort. Jag tror att det skulle kännas svårt för det stora flertalet av oss, både från regeringens sida och här i kammaren, att gå ut och torgföra en ordning där vi inte riktigt vet vad vi överlåter till EU, även om ju vi är en del av EU. Vi säger ju ofta att EU inte är vi, men vi är ju naturligtvis en del av beslutsfattandet inom EU. Om vi inte klart och tydligt har klart för oss vad som överlåts så är det inte bra. Därför är det i alla fall i ett regeringsperspektiv positivt att konstatera att konventsledamöterna har lagt fram förslaget om att stryka gummiparagraferna, som skulle innebära en otydlighet när det gäller det överlåtna området.

Det ska bli intressant att se hur det blir på allvar sedan när de federalt inriktade staterna i Europa ska ta tag i de här frågorna och se hur gummiparagraferna ser ut. Vi vet ju hur jobbig maktfördelningsläran inom en federal stat är. Transponera den på det europeiska planet, så blir det tio potentialer svårare. Jag tror att flera länder kommer att ha problem med gummiparagraferna, så jag tror att Sverige kommer att ha starkt stöd för det här. Det är min gissning i dagsläget. Men det har varit svårt att sja om konventet. Några länders representanter som vi vet är väl kopplade till regeringarna har överraskat oss lite grann på det här området. Jag trodde nog att det skulle sitta fast lite hårdare i mellanstatlighet hos några länder än vad det egentligen verkar göra. Men ännu är inte sista ordet sagt. Man har inte varit i *l'Assemblée nationale* i Frankrike ännu till exempel. Jag misstänker att det finns synpunkter där också.

Ordföranden:

Vi tackar statssekreteraren för den här gången. Vi har säkert anledning att återkomma.

Det här är den första tredjepelarutfrågning som vi har. Det är viktigt att vi alla är informerade, engagerade och ifrågasättande när det gäller vad som händer. Jag tycker att detta har givit en ordentlig försmak och mersmak, så jag hoppas att ni kommer på vår nästa hearing, som ska bli lite mer detaljerad när det gäller tredjepelarfrågorna. Den anordnas den 22 maj i förstakammar salen.

Jag tackar alla som har hjälpt oss på vägen och jag tackar alla närvarande för i dag för en bra hearing.