EU och straffrätten

Av riksåklagaren FREDRIK WERSÄLL

I juni 2004 träffades politisk överenskommelse om ett nytt grundfördrag för Unionen. Fördraget kommer, om det genomförs, att få betydande återverkningar för det europeiska lagstiftningsarbetet. I artikeln behandlas de förväntade effekterna för straffrätten och straffprocessrätten. Kompetensen utvidgas, samarbetet övergår från att vara mellanstatligt till att bli överstatligt och lagstiftning kommer att beslutas med kvalificerad majoritet. Formella förutsättningar skapas för unionslagstiftning på straffrättens kärnområde.

Inledning

Vid Europeiska rådets möte i Dublin i juni 2004 kom medlemsländernas stats- och regeringschefer överens om ett nytt grundfördrag för Unionen. Fördraget skall i höst undertecknas och därefter ratificeras av samtliga medlemsstater. Med hänsyn till att en rad länder kommer att hålla folkomröstning om fördraget kan väl inte säkert sägas att det kommer att bli verklighet i precis den överenskomna formen. Det finns också en risk för att ratifikationsprocessen kan dra ut på tiden. Men om det genomförs kan det få betydande konsekvenser för den rättsliga utvecklingen.

I denna artikel berörs fördragets effekter för straffrätten i vid mening. Dessa är dock inte helt lätta att analysera och beskriva. Kommenterande texter saknas i stor utsträckning. Frågan är generellt sett inte heller särskilt uppmärksammad. Samtidigt kan det hävdas att av de rättsliga områden som omfattas av fördraget är det det straffrättsliga samarbetet som utvecklats mest.

Samarbetet före Maastricht

Fram till 1993 samarbetade medlemsländerna i straffrättsliga frågor utan något särskilt stöd i fördraget. Samarbetet var helt mellanstatligt och följde gängse mellanstatliga rutiner. Arbetet avkastade en hel del instrument, men dessa var allmänt sett relativt dåligt hopkomna och fick aldrig någon bred anslutning. Såvitt känt trädde inte något av dem någonsin i kraft. Det reella samarbetet byggde i stället på de sedvanliga Europarådsinstrumenten och på bilaterala och regionala överenskommelser.

Ett skäl till detta är förmodligen att straffrätten vid denna tid allmänt sågs som utpräglat nationell och att ett djupare samarbete på just detta område inte var något som var ett naturligt utflöde av europatanken.

Införandet av tredje pelaren

Genom Maastrichtfördraget och inrättandet av den s.k. tredje pelaren introducerades för första gången en uttrycklig rättslig grund för det straffrättsliga samarbetet och institutionerna fick en definierad roll. Samarbetet var dock alltjämt helt mellanstatligt och konventionsinstrumentet var i princip det man hade att tillgå för harmonisering och utveckling av straffprocessen. Genom att samarbetet institutionaliserades ökade emellertid takten och trycket i arbetet dramatiskt. Det innebar också att det politiska trycket att genomföra de instrument som man kommit överens om ökade. Ett beslut i rådet om undertecknande av en konvention fick ses som ett politiskt åtagande att också ratificera konventionen.

Under denna tid antogs också ett antal instrument av relativt stor betydelse. Som exempel kan nämnas konventioner om skydd för gemenskapernas finansiella intressen, utlämning, mutbrott och bestickning, korruption samt penningtvätt.

Amsterdamfördraget

Även om en hel del uträttades under 90-talet och samarbetet på det straffrättsliga området accelererade fanns ett missnöje i många medlemsländer och inte minst inom EU:s institutioner kring hur samarbetet fungerade. Konventionsinstrumentet ansågs trögt och svårgenomförbart. Bristande implementering av instrumenten i många medlemsstater sågs som ett stort problem.

Genom Amsterdamfördraget 1999 infördes en ny beslutsstruktur. Då infördes formen rambeslut för rättsakter inom tredje pelaren. Även om rambeslut är mellanstatliga instrument har de mer likhet med direktiv till sin form. De är alltså bindande till sitt resultat redan genom antagandet i rådet.

Rambeslutsformen har ställt till bekymmer i den svenska lagstiftningsprocessen. Genom att beslutet blir bindande till sitt resultat redan genom antagandet, trots att det i princip är ett mellanstatligt instrument, måste riksdagen underställas beslutet innan regeringen slutligen kan rösta för det i rådet. Det har inneburit att regeringen måste gå med en proposition till riksdagen om godkännande av rambeslutet innan det är antaget. På detta stadium finns emellertid inte möjlighet att utarbeta de förslag till lagändringar som ett rambeslut kan innebära. Skulle man göra det skulle antagandet av rambeslutet kunna fördröjas avsevärt, kanske år — så lång tid tar ju hela lagstiftningsprocessen om det är mer komplicerad materia. I propositionen försöker regeringen i stället ange vilka huvudsakliga lagändringar som förslaget kan leda till och inriktningen på dem. Någon exakthet kan dock inte åstadkommas på detta stadium. Ofta är det bråttom. Sverige har i flera fall varit det land som uppehållit antagandet just på grund av denna procedur.

Detta är naturligtvis ingen tillfredsställande ordning. Riksdagen tvingas ta ställning till ett förslag på ett område där riksdagen har lagstiftningsmakten utan att i detalj kunna förutse konsekvenserna. Efter det att rambeslutet är antaget blir ju lagstiftningsarbetet mest inriktat på en teknisk implementering av de krav som rambeslutet ställer.

Genom att godkännandepropositionerna inte innehåller lagförslag finns inte heller underlag för granskning av lagrådet. När sedan den skarpa lagstiftningen kommer är det ju för sent att ha synpunkter på ändamålsenligheten som sådan av regleringen och sådana frågor som lagrådet har till uppgift att bevaka. Det har föranlett lagrådet att kritisera formen för lagstiftningsarbetet som vuxit fram inom unionen på det straffrättsliga området. Det är lätt att ha förståelse för denna kritik även om den kanske inte helt tagit hänsyn till politiska realiteter. Att kräva av regeringen att den uppehåller antagandet av politiskt omhuldade instrument under lång tid med hänvisning till problem med den interna lagstiftningsproceduren kan säkert göras någon gång, men sker det gång efter annan hamnar Sverige till slut i en omöjlig position. Om det överenskomna fördraget träder i kraft kommer dock detta problem att försvinna genom att samarbetet blir överstatligt.

Genom de nya reglerna tog det straffrättsliga samarbetet ordentligt fart. Under de senaste åren har tagits rambeslut om bl.a. terroristbrott, penningförfalskning, penningtvätt och förverkande och människohandel. En helt ny form för utlämning av misstänkta och dömda mellan medlemsländerna har införts genom den europeiska arresteringsordern. Systemet bygger i princip på att utlämningsförfarandet avskaffas och ersätts med ömsesidigt erkännande av andra länders beslut om frihetsberövande. Möjligheterna att vägra överlämnande till det andra landet är avsevärt mer beskurna än vad som gäller för utlämning. Denna ordning kan förhoppningsvis leda till att de långa frihetsberövandetiderna i samband med utlämning förkortas ordentligt.

Trots att således en mängd arbete gjorts är den politiska viljan stark att ytterligare intensifiera samarbetet. Det rättsliga och inrikes området har i själva verket klivit fram som det område som har det mest omfattande lagstiftningsarbetet inom unionens alla samarbetsområden. Ett särskilt möte med stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet hölls i Tammerfors år 1999. Vid detta möte underströks än tydligare att samarbetet skall intensifieras och särskilt bygga på ömsesidigt erkännande, även om harmonisering nämndes som en alternativ väg.

Konventet

Konventet påbörjade sitt arbete 2002. Det var en djärv och märklig nyskapelse. Här samlades regeringsföreträdare och nationella parlamentariker från både medlemsstaterna och kandidatländerna, liksom

företrädare för de olika partigrupperna i Europaparlamentet. Det var en disparat skara som skulle ledas av en till åren kommen f.d. president i Frankrike. Till mångas förvåning lyckades dock konventet att nästan inom föreskriven tid leverera det som var dess uppgift, nämligen ett förslag till nytt grundfördrag. Förslaget lades fram sommaren 2003. Den fördragstext som nu antagits överensstämmer också i allt väsentligt med konventets förslag.

Fördraget måste sägas vara långtgående. De nuvarande unions- och EG-fördragen ersätts med ett enda sammanhållet konstitutionellt fördrag. Unionen ersätter samtidigt EG som juridisk person och ges rätt att bl.a. ingå internationella överenskommelser. Det fördragsfästs exempelvis att EU skall söka anslutning till europakonventionen. Den nuvarande ordningen med tre olika pelare avskaffas. Det innebär i princip att den särbehandling som de straffrättsliga och polisiära frågorna hittills haft avskaffas. Vissa särdrag finns dock kvar — mer om detta nedan.

Genom att pelarstrukturen avskaffas skall samma beslutsförfarande i princip gälla på alla politikområden. De viktigaste beslutsinstrumenten blir lagar och ramlagar. De motsvarar i princip systemet med direktverkande förordningar och direktiv som kräver implementering. Dessa rättsakter kommer således att tillämpas också för det straffrättsliga samarbetet. Det innebär att de kritiserade rambesluten försvinner.

Rättsakterna skall också, utom i vissa avgränsade frågor, tas med kvalificerad majoritet. Det innebär att dagens krav på enhällighet för det rättsliga och inrikes samarbetet i princip avskaffas.

Man kan säga att hela det straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet övergår från att vara mellanstatligt till att bli överstatligt.

Europaparlamentet ges en generell rätt till medbestämmande. En särskild procedur för att involvera de nationella parlamenten införs. När ett förslag läggs fram skall det först skickas till de nationella parlamenten för yttrande. Om ett visst antal parlament invänder, beträffande straffrättsligt samarbete en fjärdedel, så skall förslagen omprövas. Någon vetorätt är det emellertid inte fråga om.

EG-domstolen ges generell behörighet även när det gäller det rättsliga och inrikes samarbetet, med undantag för operativa frågor.

Kommissionens initiativrätt skall gälla generellt. Till skillnad mot andra områden skall emellertid också medlemsstaterna kunna ta initiativ på detta område. Det skall dock krävas att en fjärdedel av medlemsstaterna står bakom ett initiativ för att det skall tas upp.

Den s.k. rättighetsstadgan, som hittills endast varit ett politiskt dokument, förs in och blir en del av fördraget. Stadgan innehåller ett mycket stort antal rättigheter, allt från typiska mänskliga rättigheter, som rätt till liv och förbud mot diskriminering, till rättigheter inom det sociala området, som rätt till arbete och sjukvård. Räckvidden av dessa rättigheter och effekten av att fördragsfästa dem har varit en

mycket omdiskuterad fråga. Det säger sig självt att en rätt för enskilda medborgare att direkt få åberopa dessa sociala rättigheter och få dem prövade av EG-domstolen skulle få mycket långtgående effekter för medlemsstaternas politiska system. Därför anges i fördraget att stadgan inte innebär utvidgade befogenheter för EU och den skall ha betydelse bara för tolkningen av unionsrätten. Många är dock fortfarande osäkra på vilka effekter denna mer begränsade räckvidd av stadgan kan innebära. På sikt kan den nog få stora konsekvenser för harmonisering av välfärdssystemen i medlemsländerna.

Generellt om det rättsliga och inrikes

De artiklar som specifikt handlar om det som kallas ett område med frihet, säkerhet och rättvisa är 158–178 i den i juni överenskomna fördragstexten. De som behandlar asyl och invandring, som också innefattas i denna rubrik, förbigås här. Artiklarna kommer under sommaren 2004 att numreras om.

Programförklaringen i den inledande artikeln är bred och ambitiös, även om grundstrukturen och de angivna områdena för samarbete är i stort sett desamma som i dag. I förslaget sägs att Unionen skall verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom brottsförebyggande åtgärder och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet, åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och de övriga behöriga myndigheterna samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål och tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen.

Straffprocessrätten — art 171

I de mer specifika artiklarna finns också en del nyheter. Ambitionen att det straffprocessuella samarbetet skall bygga på ömsesidigt erkännande betonas tydligare. Det är värt att notera att den svenska linjen att samarbetet skall bygga på ömsesidigt förtroende snarare än harmonisering verkar ha tagit överhanden. Bestämmelser på detta område skall kunna införas inte bara genom ramlagar utan också genom direktverkande lagar.

För att underlätta samarbetet skall minimiregler för ömsesidig tillåtlighet av bevisning mellan medlemsstaterna kunna fastställas. Vad som döljer sig bakom detta är inte helt klart, men avsikten är uppenbarligen att man skall kunna komma överens om att vissa former av bevisupptagningar skall kunna användas över hela unionen. Som exempel kan nämnas telefonförhör och videoupptagningar. Vad som kan vara problematiskt med denna punkt är att vi kan få bekymmer med den svenska principen om fri bevisföring och fri bevisprövning. Man kan anta att regler om bevisning, för att vara acceptabla för alla medlemsländer, kommer att innehålla detaljföreskrifter för upptagningen, formerna för prövningen och liknande.

Också tilltalades och brottsoffers rättigheter under förfarandet skall kunna bli föremål för unionslagstiftning.

En nyhet är att ministerrådet skall kunna lagstifta också inom andra delar av straffprocessen än de som uttryckligen räknas upp i fördragsutkastet. För ett sådant beslut skall dock fordras enhällighet och godkännande av europaparlamentet. Unionens kompetens kan således på detta sätt utvidgas utan att de nationella parlamenten blivit involverade.

Materiell straffrätt — art 172

Också beträffande harmonisering av den materiella straffrätten föreslås nyheter. Idag är sådana åtgärder i princip inskränkta till minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder för organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel. I praktiken har dock ministerrådet inte tagit särskilt mycket hänsyn till denna inskränkning. Man har sett sig oförhindrad att gå in på områden som det är svårt att få in under den angivna definitionen. Som exempel kan tas sexuellt utnyttjande av barn.

I fördraget utvidgas också katalogen av brottsområden till, förutom organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel, människohandel, sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel och IT-brottslighet. Katalogen skall på samma sätt som gäller straffprocessen kunna utvidgas till nya områden genom ett enhälligt beslut av ministerrådet med Europaparlamentets samtycke.

Det angivna syftet med harmonisering skall vara att brottsligheten är gränsöverskridande eller att det finns ett särskilt behov av att bekämpa den på gemensamma grunder.

Harmoniseringsåtgärder får bara fastställas genom ramlagar. Bakgrunden till detta är bl.a. att strafflagstiftningens tekniska utformning är mycket olika i olika länder. Ramlagar ger möjlighet att vid implementeringen anpassa lagstiftningen till den egna rättsmiljön.

En nyhet är vidare att, som det sägs, om en tillnärmning av straffrättsliga normer visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik skall kunna genomföras effektivt på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder får minimiregler för fastställande av straff och påföljder på det berörda området fastställas genom ramlag.

Bakom denna något kryptiska formulering döljer sig det kanske mest dramatiska i den straffrättsliga delen av fördraget. Kommissionen har länge hävdat att det finns straffrättslig kompetens för unionen på de områden där EG har det primär kompetens. Man har t.o.m. fört denna fråga till EG-domstolen i ett ännu inte avgjort mål. Målet gäller om det skall gå att föreskriva straffrättsliga sanktioner i ett förstapelardokument, i det här fallet ett direktiv. Medlemsstaterna har mycket enigt hävdat att straffrätten är mellanstatlig och inte kan regleras genom direktiv.

Genom den föreslagna bestämmelsen inför man denna möjlighet generellt. Den innebär således att unionen får straffrättslig kompetens på alla de områden där man har lagstiftningskompetens. Mycket stora delar av specialstraffrätten förs på detta sätt in under unionskompetens. Unionens kompetens omfattar ju exempelvis hela inre marknadsområdet, jordbruk och fiske, miljöpolitik, energifrågor, socialpolitik, konsumentskydd, transportpolitik och handelspolitik. På alla dessa områden kommer således unionen att få möjlighet att genom ramlag föreskriva straffrättsliga sanktioner. Mycket politiskt intressanta frågor som exempelvis miljöbrott och många andra brott i näringsverksamhet kommer alltså att kunna läggas under unionslagstiftning. Denna aspekt av förslagen har, såvitt jag kan se, inte uppmärksammats särskilt mycket i diskussionerna.

Eurojust — art 174

Åklagarsamarbetet sker idag inom ramen för Eurojust. Eurojust kan närmast beskrivas som en slags samordningscentral för åklagare. Den arbetar med enskilda ärenden, men har inga egna operativa befogenheter. Enligt fördraget skall Eurojusts uppgifter, vilka skall fastställas närmare genom europeisk lag, kunna omfatta inledande av brottsutredningar, särskilt avseende sådana brott som skadar unionens finansiella intressen. Vad detta i praktiken innebär är inte helt klart. Texten leder tanken till ett operativt ansvar. Det ligger dock närmare till hands att tolka bestämmelsen så att den ger Eurojust ett slags initiativrätt, men att alla operativa beslut fattas av medlemslandets egna tjänstemän.

I fördraget finns en bestämmelse som ger ministerrådet rätt att genom ett enhälligt beslut och med Europaparlamentets godkännande inrätta en europeisk åklagarmyndighet som skall ha egna befogenheter att utreda och lagföra brott som påverkar unionens finansiella intressen. Mandatet för myndigheten skall kunna utvidgas till att omfatta också andra brott med gränsöverskridande inslag genom beslut av Europeiska rådet. För egen del har jag svårt att se det meningsfulla i att skapa en federal åklagarmyndighet när det inte finns en federal strafflag och inte heller en federal straffprocess och inga federala domstolar. Om den europeiska åklagaren exempelvis skall väcka talan i Tyskland, på tyska, med tillämpning av tysk straffrätt och under tysk straffprocess frågar man sig om inte detta sköts bättre av tysk åklagarmyndighet. Om integrationen fortsätter kan naturligtvis förutsättningar skapas för en sådan myndighet, men det får nog ses som ett mycket långsiktigt projekt.

Vad kommer att hända?

Man kan alltså konstatera att det är en hel del nyheter i fördraget angående det straffrättsliga samarbetet. Den sammantagna effekten av dessa nyheter måste betecknas som tämligen långtgående.

Samarbetet övergår från att vara principiellt mellanstatligt till att bli överstatligt. Besluten kommer i allt väsentligt att fattas med kvalificerad majoritet i stället för som idag enhälligt. Med kvalificerad majoritet avses lite olika i olika frågor. Grundprincipen är dock en majoritet av medlemsstaterna och de röstande skall representera en viss kvalificerad majoritet, normalt 3/5 av medlemsstaternas sammanlagda befolkning. Såväl när det gäller straffprocessen som den materiella straffrätten sker ordentliga utvidgningar. Mekanismer skapas också för att utan fördragsändringar göra ytterligare utvidgningar av unionens kompetens.

Inget hindrar att unionen lagstiftar inom kärnan av processrätten och straffrätten. Vi skulle teoretiskt kunna få europeiska regler om bevisprövning, uppsåt, nödvärn, medverkan, försök och förberedelse och annat som hittills ansetts som utpräglat nationella företeelser. Påföljdssystemet kan också komma att påverkas. Harmonisering har hittills skett genom fastställande av lägsta maximistraff. Eftersom alla länder slagit vakt om sina straffskalor har det inte fått några särskilt stora effekter. Bestämmelserna i fördraget hindrar dock inte att diskussionen breddas till andra ingredienser i påföljdssystemet. Det kan inte uteslutas att valet mellan frihetsberövande och icke frihetsberövande straff kan bli aktuellt att reglera för vissa brottstyper. Än mer sannolikt är väl att regler om villkorlig frigivning kan bli aktuella för reglering. Det är ju egentligen ologiskt att fastställa gemensamma minimistraff men låta de betydande olikheter som finns i medlemsländerna regler angående hur lång tid av ett straff som skall verkställas innan frigivning ske bestå.

För att beveka de krafter som känt oro för de långtgående lagstiftningsbefogenheter som tilldelas Unionen har, för övrigt på svenskt initiativ, under regeringskonferensen i fördraget införts en bestämmelse som innebär att om en medlemsstat anser att ett lagförslag påverkar de fundamentala principerna i dess rättssystem så kan den staten kräva att förslaget hänvisas till stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet för behandling. Europeiska rådet kan skicka tillbaks förslaget och begära att kommissionen eller de stater som lagt fram förslaget skall lägga ett nytt förslag.

Befogenheterna enligt fördraget kan innebära vissa problem för Sverige. Vi skulle t.ex. genom majoritetsbeslut kunna få straffrättsliga regler och regler om gränsöverskridande samarbete som skulle omfatta brott som idag faller under vår grundlagsfästa tryck- och yttrandefrihet. Genom att brottskatalogen omfattar IT-brott framstår det som sannolikt att detta också kommer att bli fallet. Det kan gälla exempelvis åtgärder för att förhindra angrepp på minoritetsgrupper eller motverka diskriminering. Idag har Sverige mycket begränsade möjligheter att hjälpa till om exempelvis vit maktmusik distribueras från Sverige till annat land eftersom det är de speciella processrättsliga förutsättningarna som finns i tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen

som skall tillämpas också på sådana ärenden som gäller internationellt rättsligt samarbete. Finns inte förutsättningar för en svensk förundersökning på grund av ensamansvaret, censurförbudet eller annat som gäller inom detta regelsystem finns normalt inte möjligheter att hjälpa till över huvud taget. Det är naturligt att många länder kan ha svårt att förstå detta och att det kan leda till påfrestningar i relationerna. Om det läggs fram förslag som kommer i konflikt med TF och YGL kan vi i och för sig hänvisa ärendet till Europeiska rådet med åberopande av att det kränker fundamentala principer i svensk rättsordning. Men det kan man inte göra hur många gånger som helst och det politiska priset för att säga nej till unionslagstiftning på exempelvis diskrimineringsområdet kan bli högt. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har denna fråga på sitt bord.

Det finns vidare anledning att uppmärksamma effekterna på det allmänna kriminalpolitiska klimatet. Eftersom det normalt är minimiregler som skall fastställas kommer säkert en hel del kraft att läggas på att lägga fast minimistraff för brott som anses politiskt intressanta eller särskilt förkastliga. Hittillsvarande erfarenheter talar för att de länder som kräver högst straff blir tongivande i en sådan process. Då finns det också en risk att straffnivåerna ökar på ett sätt som kan komma i konflikt med den nordiska kriminalpolitiska traditionen.

Det finns också en risk att möjligheten att föreskriva straffsanktioner i lagstiftning som handlar om andra politikområden, miljö, transport och liknande, kan leda till vissa problem. Det är tveksamt om kommissionen besitter den straffrättsliga kompetens som måste krävas för att lagstifta om straffrätt på sådana komplicerade områden. Lagstiftning på dessa områden beslutas också av de ministerråd som har fackansvaret. Transportfrågor diskuteras av kommunikationsministrarna, miljöfrågor av miljöministrarna och så vidare. De nationella erfarenheterna är att det ofta är frestande för fackministrar att ta till straffrättsliga sanktioner för att visa att man menar allvar och understryka vikten av det egna politikområdet. Risken är helt enkelt att vi får en överkriminalisering och en dålig och illa genomtänkt lagstiftning. Eftersom det ändå rör straffrätt kan det få besvärliga konsekvenser.

En effekt som det inte heller talats så mycket om är att domstolen i Luxemburg genom fördraget får kompetens över hela det straffrättsliga fältet. Domstolen har i de få fall där man prövat straffrättsliga instrument visat att man är beredd att ta ut svängarna också på detta område. Genom att instrumenten inordnas i den vanliga lagstiftningsproceduren kommer kommissionen att få möjlighet att föra talan i domstolen om brister i implementeringen. Med tanke på den bristande disciplin som medlemsländerna visar upp på det området kan den effekten bli omvälvande för vissa länder, som vant sig vid att man inte behöver ta så allvarligt på kravet att överenskommelser också skall genomföras i praktiken. Så har exempelvis vissa länder, vid im-

plementeringen av den europeiska arresteringsordern, satt sig över vissa krav som rambeslutet ställer. Vägransgrunder som inte är tillåtna har införts, det har föreskrivits att bestämmelserna bara skall gälla framtida överträdelser och så vidare. Det finns en vilja hos kommissionen att, med stöd av det nya fördraget, transformera de viktigaste överenskommelserna som har beslutats i mellanstatlig ordning till överstatlig lagstiftning och därigenom ge kommissionen denna rätt till implementeringskontroll. Detta har uppenbarligen föranlett en viss oro i en del länder.

På det hela taget skall man dock inte överdriva de praktiska effekterna av fördraget, i vart fall inte på kort sikt. Straffrätten och straffprocessrätten kommer att ligga under så kallad delad befogenhet och lyda under subsidiaritetsprincipen. Det innebär att lagstiftningsansvaret ligger kvar på medlemsstaterna i alla de frågor som inte blivit föremål för unionslagstiftning. En mekanism skapas också för att de nationella parlamenten skall kunna stoppa förslag som de anser strider mot subsidiaritetsprincipen. Det vi kommer att få se under överskådlig tid är troligen i huvudsak punktinsatser på särskilt politiskt intressanta områden. Straffrätten är fortfarande en del av kärnan i de nationella rättsordningarna och det finns anledning att förmoda att de flesta medlemsländer kommer att vara väldigt försiktiga med att släppa ifrån sig denna reglering i onödan. Effekterna av övergång till kvalificerad majoritet, något som för övrigt nog är alldeles nödvändigt med 25 medlemsländer, skall heller inte överdrivas. Beslut går idag ytterst sällan till omröstning och vetorätten används i praktiken i mycket liten utsträckning. Det går helt enkelt inte politiskt att stoppa alltför många frågor med sitt veto. Man måste välja sina strider. Det politiska priset blir helt enkelt för högt om man ideligen sätter stopp för förslag som en majoritet av medlemsländerna är för. Man kan för övrigt fråga sig vad som generellt händer med den politiska kraften i lagstiftningsprocessen när antalet medlemsländer blir 25 och i stället för 15.

Det finns också fördelar med att utvidga kompetensen. Kommissionens rätt till implementeringskontroll, ytterst genom domstolen, är positiv från svenska utgångspunkter. Även om man kan ha synpunkter på t.ex. lagstiftningskvalitén är erfarenheterna av det straffrättsliga samarbetet positiva. Särskilt på det straffprocessuella området har redan mycket skett som underlättat samarbetet på ett påtagligt sätt. Direktkontakt mellan myndigheter istället för att som tidigare gå den diplomatiska vägen, den europeiska arresteringsordern och underlättandet av internationell rättslig hjälp på förundersökningsstadiet är exempel på detta. Dessa åtgärder underlättar utredning och lagföring vid gränsöverskridande brottslighet och är nog egentligen nödvändiga och väldigt naturliga instrument i en union med fri rörlighet. Det finns heller inte anledning att rädas diskussioner och rent av lagstiftning på det som vi bedömer vara straffrättens

kärnområden. Förhandlingarna om den internationella brottmålsdomstolen visar att det går att i ett internationellt forum diskutera sig fram till en gemensam syn på sådana företeelser som uppsåt och försök utan att ge avkall på fundamentala rättsprinciper. Det är till och med så att Sverige och många andra medlemsländer kan ha en hel del att lära av en sådan diskussion.