

STRAFFRÄTTEN EUROPEISERAS¹

AV PROFESSOR, JUR. DR. KIMMO NUOTIO

*The Europeanization of the criminal law is a vague concept, but one now calling for increased attention. This is primarily due to the rapidly increasing number of actions taken by the European Union that are relevant to criminal policy. Before certain changes in the mid-1990's, the criminal policy interests of the EU were rather limited. The first major EC law, or pillar, related to criminal policy lacked any open and direct criminal political efforts, but as we know that law has had a significant impact on the systems of criminal law within Member States. Under post-Maastricht conditions, the justice and home affairs law of the EU remained in the shadows of the sector policies of the community law. However, even before TEU Amsterdam entered into force, a new momentum emerged. The third pillar was reformed in order to meet the expectations of the 'citizens of Europe'. The measures needed were then seen as part of the creation of an 'Area of Freedom, Security and Justice'. The EU commission was given powers to produce initiatives on the issues agreed upon in the TEU. Especially after the 1999 European Council summit in Tampere, a whole framework of instruments relevant to criminal policy has been established. This article focuses primarily upon the newest proposals produced under the heading of JHA and summarised in the so-called 'Scoreboard' - an instrument used for the follow-up of these rapid developments. **

1. Nationell straffrätt?

Att straffrätten "europeiseras" är en vag karakterisering och med den kan man avse olika saker. Denna vaghet kommer bäst fram när man dryftar vad som t.ex. i den finska straffrätten de facto är rent nationellt eller nordiskt till skillnad från 'det europeiska'. Olika europeiska rättstraditioner och akademiska strömningar har visserligen under hundratals år inverkat på den nationella finska och svenska straffrätten på många nivåer och man kan t.ex. med tanke på straffrättens allmänna läror eller påföljderna inte tala om att särskilt många modeller skulle ha en speciellt *inhemsk* prägel, om ock tolkningarna i vissa avseenden skulle kunna anses särpräglade. Särskilt inom området för straffrätten kan man dock inte utgå ifrån att det som motvikt till den nationella rätten ens skulle existera någon övernationell, eller territoriellt eller innehållsmässigt enhetlig 'europ-eisk' straffrätt eller ens kriminalpolitik, som nu plötsligt skulle inverka på den nationella rättsutvecklingen. På den nationella kriminalpolitiken inverkar ett

* Title in English: *Europeanization of Criminal Law and Criminal Policy*. Original in Swedish.

flertal icke-nationella *forum*, där ofta endast mindre sakhelheter behandlas åt gången. Europeiska unionens rätt som är under utformning utgör härvid ett av de få undantagen.

Trots att den straffrättsliga behörigheten i praktiken nära nog enbart är en statlig angelägenhet, har det internationella samarbetet inom området för straffrätten en allt större betydelse. Numera har en allt större del av de olika normändringarna inom den nationella straffrätten ett samband med det internationella samarbetet, något som den som bekantar sig med den nationella lagens förarbeten lätt kan lägga märke till. Denna mekanism påverkas dessutom av att kriminaliseringarna även i den nationella lagstiftningen ofta får en del av sitt innehåll från den övriga materiella lagstiftningen, vilket i sin tur mycket ofta likväl är ett resultat av det internationella samarbetet.

I de internationella konventionerna inom straffrättens område fastslås ofta innehållet i de påkallade kriminaliseringarna och samtidigt ges även bestämmelser om andra arrangemang som underlättar det praktiska internationella samarbetet, såsom rättshjälp och utlämning av brottsling. Den inom FN utarbetade konventionen² om gränsöverskridande organiserad brottslighet, som öppnades för underskrift i Palermo år 2000 men inte ännu är i kraft, är en av de senaste viktiga konventionerna. Romkonventionen om den internationella brottmålsdomstolens grundstadga från juli 1998³ - ett projekt som starkt understöts av olika europeiska stater och organisationer - är å sin sida en viktig milstolpe i utvecklingen av den internationella straffrättens egentliga kärnområde. Redan i detta nu har ett flertal av de länder som ratificerat konventionen reformerat sin lagstiftning till den nivå som konventionen kräver.

2. Straffrättens europeisering

Straffrättens europeisering anknuter framför allt till det territoriella kriminalpolitiska samarbetet inom den fritt formulerade europeiska nivån. Särskilt Europarådets aktiva verksamhet såväl inom de mänskliga rättigheternas som straffrättens område har inneburit att de i detta samarbete delaktiga staternas rättssystem har tillnärmats och förutsättningarna för ett fördjupat samarbete staterna emellan har ökat. Detta har varit en början till att man över huvud kunnat tala om Europas straffrätt eller en europeisk straffrätt som ett begrepp som är förankrat i 'rummet' Europa.⁴ I Europarådet har man avtalat om åtgärder beträffande exempelvis penningtvätt⁵ och miljöbrott.⁶ Även exempelvis konventionerna om utlämning, olika avtal om rättshjälp samt den senast utarbetade konventionen mot korruption⁷ visar på betydelsen av Europarådets verksamhet.

Europarådet har eftersträvat ett stärkande av rättsstatens grunder genom att på sätt och vis använda sig av en s.k. mjuk integration. Dess instrument har varit kända av den konventionella internationella rätten och de i verksamheten delaktiga staterna har inte kunnat tvingas till ett djupare samarbete. En svaghet med dylika samarbetsformer är deras långsamhet och de osäkra resultaten.

3. Europeiska unionens växande betydelse som utövare av kriminalpolitik

Även Europeiska unionen är vid sidan av Europarådet ett viktigt forum för det territoriella rättssamarbetet inom straffrättens område. Europeiska unionens kriminalpolitiska betydelse präglas av att det så starkt varit frågan om en ekonomisk integration, ett skapande av den gemensamma marknaden. I förhållande till detta projekt har straffrätten naturligtvis haft en tämligen marginell eller i varje fall osjälvständig roll. Straffrättens egen modernisering har å andra sidan fört straffrätten närmare marknadsverksamhetens fenomen. Den gemensamma marknadens förverkligande förutsätter en ansevärd mängd nyreglering, varför det ingalunda enbart är frågan om ett deregulationsprojekt. Den nationella straffrätten är härigenom på många sätt förknippad med de rätts- och politiksektorer som hör till gemenskapens kompetens. Framför allt före Maastrichts unionsfördrag begränsade den dåtida EG:s mål och snäva kompetensgrunder detta sambands synlighet utåt.

I samband med Maastrichtfördraget preciserades och utvidgades dessa kompetensgrunder, och integrationsmålen har utvidgats även i övrigt så att de täcker nya områden. De inre och yttre säkerhetsfrågorna, som anknyter till grundfriheternas fullföljande, krävde likaledes särskild uppmärksamhet. Man måste övergå från de makroekonomiska regleringarnas 'låga politik' (*low politics*) till den inre och yttre säkerhetens 'høga politik' (*high politics*), vilket oundvikligen inverkar på hela integrationsutvecklingens karaktär.⁸ Straffrätten har i denna utveckling präglad av säkerhetshot 'i smyg' fått en allt större betydelse, alltså på ett annat sätt än i de nationella systemen: regleringarnas och myndighetspraxisens legitimitet, transparens och ansvarsfrågorna för den offentliga maktens åtgärder, såsom aktörernas demokratiska och rättsliga tillsyn, har först senare följt efter.⁹ Steve Peers ser det som en risk att EU - i kampen mot den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten - i alltför stor grad betonar säkerheten på frihetens och rättvisans bekostnad.¹⁰ Frågan om skyddet av individens rättigheter i det europeiska myndighetssamarbetets djungel är mycket aktuell och utmanande och det skulle vara skäl att tydligare ägna frågan mer uppmärksamhet även i de nordiska EU-medlemsstaterna.

Vissa former av polissamarbete, vilka sedan 1970-talet utvecklats *ad hoc* bl.a. med anknytning till åtgärder mot terrorism (t.ex. TREVI-samarbetet) och vilka på sätt och vis utvecklats vid sidan av formerna för den europeiska ekonomiska integrationen, försökte man medelst Maastrichtfördraget föra inom EU:s kompetens, dock på grund av sakens natur fortsättningsvis som en verksamhet regeringarna emellan.¹¹ Litet på samma sätt har Schengen-samarbetet, ett samarbete som redan långt utvecklats inom ett slags integrationens 'svarta börs' -område beläget utanför integrationens former, genom Amsterdamfördraget införlivats i EU. Mellan medlemsländerna i EG ingicks likaså ett antal konventioner inom området för det straffrättsliga samarbetet redan innan Maastrichtfördraget trädde i kraft.

Europeiska unionens intresse för straffrätten har ju ursprungligen ett samband snarare med praktiska problem inom myndighetsarbetet på gräsrotsnivå och med hur man reagerar på dessa, än med behovet att ersätta Europarådets verksamhet genom att skapa ett konkurrerande kriminalpolitiskt forum. Betydelsen av Europeiska unionens normer även inom området för tredje pelaren avviker därför från vad betydelsen varit inom gemenskapsrätten: den reglerade verksamheten omfattar i varje fall långt en utväxling av myndigheternas interna informationsutbyte mellan medlemsstaterna och deras gemensamma eller koordinerade verksamhet.¹² Det traditionella internationella samarbetet inom straffrätten har inom kretsen för de internationella organisationerna varit mer 'diplomatiskt' till sin karaktär och form. I Finland har inom detta område justitieministeriet, till vissa delar även utrikesministeriet, haft en större roll än inrikesministeriet. Beträffande Europa har i den mera allmänna diskussionen om hur den politiska maktens ('governance') struktur utvecklas ofta framförts kommentarer i kritisk ton rörande de sekundära verkningarna som maktens europeisering haft på den nationella nivåns politiska kultur, och därigenom på den interna maktfördelningens jämvikt institutionerna emellan.¹³

Polisverksamheten är det område där den snabbaste utveckling skett inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Europol, som redan inlett sin verksamhet, är det bästa beviset på detta. Den europeiska polisakademien ligger i startgroparna. Det europeiska rättsliga nätverket (European Judicial Network) jämte dess förbindelsepunkter har medelst konventionen om rättshjälp grundats för att främja en smidig rättshjälp mellan medlemsstaternas rättsliga myndigheter.¹⁴ Eurojust, som inte ännu formellt förverkligats, kommer speciellt att röra samarbetet mellan åklagare. I de djärvaste visionerna, särskilt rörande det s.k. *Corpus Juris* -förslaget, har framförts att t.o.m. domarna berörs av en 'europeisering'.

4. Om förhållandet mellan europarätten och den nationella rätten

Nuförtiden medges att Europeiska unionens rätt har ett växande inflytande på medlemsstaternas nationella straffrättssystem, trots att EU inte alls innehar någon egentlig straffrättslig lagstiftningsmakt. Ett exakt bestämmande av förhållandet mellan europarätten och den nationella rätten är av olika orsaker synnerligen svårt och detta försvårar även utredandet av hur europarätten inverkar på de nationella straffrättssystemen. Europarätten omfattar många olika typer av rättsområden, och EU:s sätt att närma sig dessa kan å andra sidan variera t.o.m. i stor grad. Modeller särskilt för hur gemenskapsrätten inverkar på den nationella straffrätten har utarbetats i olika sammanhang.¹⁵ Specialfrågor som gäller tredje pelarens instrument har vanligtvis inte granskats med samma noggrannhet.

Ur europarättens synvinkel utgörs det intressanta inom straffrätten av att den straffrättsliga sanktioneringen prima facie kan anses representera ett förhållandevis effektivt sanktioneringssätt, och framför allt vid den nationella verkstäl-

ligheten av direktiv förutsätts en viss effektivitet och stabilitet av de nationella åtgärderna. I Finland verkställs sådana förbud som utfärdas inom EG-lagstiftningen i många fall åtminstone delvis med straffrättens medel. Som exempel kan nämnas förordningen om varumärkesförfalskning och förordningen om avfall samt rådets direktiv gällande penningtvätt, innehav av handeldvapen, körtider inom vägtrafiken och insiderhandel på värdepappersmarknaderna.

Europarätten kan ur straffrättens synvinkel sett ofta ses som en politikartad bindande rätt för medlemsstaterna; en rätt som - i likhet med övriga internationellrättsliga instrument - snarare styr det sätt på vilket medlemsstaten kan och bör använda sin straffrättsliga lagstiftnings- och domsmakt än på ett precist och detaljerat sätt direkt reglerar det straffrättsliga systemets innehåll.

Europeiska unionen kan i två avseenden anses vara speciell som ett kriminalpolitiskt forum. Trots att Europeiska unionen inte är en förbundsstat, utan något mindre än detta, har unionen dock ett förhållandevis utvecklat rättssystem och överenskomna politiska mål. Med anknytning till detta kan konstateras att Europeiska unionen är kapabel att skissera upp politik - sett ur *sitt områdes interna* geografiska perspektiv - klarare än eventuellt övriga motsvarande europeiska aktörer. I den nationella politiska verksamheten har för det andra kriminalpolitiken och politikens rationalitetskriterier i allmänhet granskats som en del av det straffrättsliga systemets helhetsbetonade och långvariga utvecklande. Särskilt i tredje pelarens straffrättssamarbete verkar det som om sättet att driva kriminalpolitik skulle ha förändrats.

Man strävar att tillnärma straffnivåerna och brottsrekvisiten genom att trygga en tillräckligt sträng straffnivå och tillräckligt enhetliga kriminaliseringar. Då kan rättsmaskineriet i situationer med gränsöverskridande brottslighet fungera effektivt och utan hinder av de nationella begränsningarna. En aning tillspetsat: *hittills har den nationella kriminalpolitiken bestämt i vilken takt och på vilka sätt man kan och vill delta i det internationella samarbetet, medan det nämnda deltagandet i samarbetet nu har börjat diktera det som skall göras i den nationella kriminalpolitiken.* Det finska förslaget¹⁶ om att kriminalisera deltagande i kriminella organisationers verksamhet är ett exempel på det ovannämnda: det är påkallat för att trygga det internationella rättsliga samarbetet.

Inom området för gemenskapspelaren är verkningarna på den nationella straffrätten huvudsakligen indirekta, emedan EG med stöd av de nuvarande grundfördragen saknar självständig behörighet att utfärda strafflagstiftning av övernationell karaktär, trots att inte heller detta kan anses helt uteslutet.¹⁷ De administrativa sanktionerna å sin sida hör till gemenskapens lagstiftningsbehörighet inom vissa områden.¹⁸ Det kändaste exemplet utgörs av kommissionens verksamhet som en myndighet som meddelar bötespåföljder för brott mot konkurrensrätten. Avgränsningen av EG:s behörighet på nämnda sätt hindrar inte att gemenskapsrättens inverkan på de nationella straffrättsystemen såväl på nivån för lagstiftnings- som på nivån för domsverksamheten redan skulle

vara rätt betydande.

Den straffrättsligt viktigaste påverkningsmekanismen med tanke på de nationella myndigheterna torde vara den verkan (som har karaktären av en negativ rättslig integration) - ofta kallad *neutralisering* - som begränsar den nationella strafflagstiftningsmakten och den straffrättsliga domsmakten.¹⁹ Europeiska unionens primärrätt är primär i förhållande till den nationella strafflagstiftningen. Den nationella straffrättens område, och acceptabiliteten av eventuella lagtolkningar inom den, bedöms således även med stöd av europarättens egna principer. Då den nationella rätten tolkas rör man sig på ett känsligt område med tanke på europarätten, särskilt när kriminaliseringen kan ha återverkningar på förverkligandet av de fyra grundfriheterna som Romfördraget skyddar.

EG-domstolen har behandlat hundratals sådana begäran om förhandsavgörande där det varit frågan om tillämpningen av en nationell straffrättslig bestämmelse. Det är ju svårt att nuförtiden förstå europarätten som ett från den nationella rätten avskilt rättssystem, som endast ibland, på sätt och vis exceptionellt, återspeglas i den nationella rätten. Den europeiska integrationens djupare strömmar producerar hela tiden sådan 'enhetlig rätt', som även principiellt återspeglar rättssamfundets värden. I detta avseende berörs den nationella straffrätten i högsta grad av den rättsliga integrationsutvecklingen. Utvidgningen av området för unionsfördraget ger ju uttryck åt ett nytt skede i en dylik utveckling.²⁰

Då samarbetet mellan regeringarna i rättsliga och inrikes frågor medelst Maastrichtfördraget intogs inom ramen för Europeiska unionen, togs straffrätten och kriminalpolitiken på ett nytt sätt upp på den gemensamma agendan. Jämsides med gemenskapspelarens sanktioneringsrätt och gemenskapsrättens neutraliseringsverkan skapades en möjlighet att inom europarätten på ett mera verklighetstroget sätt utveckla direkta instrument som innehåller *kriminaliseringsförpliktelser*. Tredje pelarens instrument hade därtill ibland samband med gemenskapsrätten inom gemenskapspelaren (vilket i detta sammanhang inte närmare kan behandlas). De delar av tredje pelaren som an knyter till verksamheten inom straffrätten gäller sakligt taget två olikriktade integrationssträvanden. Detta har beskrivits så att man medelst den negativa rättsliga integrationen strävar att säkerställa 'undersökningsåtgärdernas och åtalens fria rörlighet', medan målet med den positiva rättsliga integrationen är att tillnärma praxis och reglering inom medlemsstaternas polisverksamhet samt tillnärma innehållet i de straffrättsliga systemen inom vissa områden.²¹ Jag återkommer nedan till motsvarande konstellation ur det perspektiv som tillämpningen av den materiella rätten har.

Tredje pelarens samarbete avvek och avviker även till sin form från motsvarande samarbete inom gemenskapspelaren. Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor har, även efter att Maastrichtfördraget trädde i kraft, besvärats av en viss ineffektivitet och en långsam utveckling, vilket i sig redan är känt på sådana

forum där besluten fattas på konsensusbasis. Även de redan överenskomna instrumentens ikraftträdande har ofta blivit uppskjutet på en oviss framtid, när medlemsstaterna har dröjt med att genomföra lagändringar förutsatta av de internationella konventioner som använts som instrument, varefter medlemsstaterna inte kunnat eller velat ratificera dem. Europol-avtalet trädde i kraft 1.10.1998 som den första konventionen under Maastrichtperioden. Till instrumenten inom Maastrichtfördragets tredje pelare hörde enligt artikel K.3 (2) förutom konventionerna även de gemensamma ståndpunkter, som intagits endast ett fåtal gånger, och de gemensamma verksamheterna, som under Maastrichttiden torde ha varit 39 till antalet.²² Till de viktigaste åtgärderna efter Maastrichtfördragets ikraftträdande hör den på grundval av den dåtida artikel K.3 år 1995 utarbetade konventionen om skyddet av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen), som också den ratificerats i långsam takt i medlemsstaterna. Skyddet av gemenskapernas finansiella intressen var länge det enda området inom tredje pelaren där rådet tillät kommissionens aktivitet. Europaparlamentets betydelse var å sin sida marginell inom tredje pelaren, till dess betydelsen år 1997 tydligt utvidgades.²³

5. Den förnyade, aktiverade tredje pelaren

I mitten av 1990-talet började det bli klart att främjandet av samarbetet i rättsliga och inrikes frågor förutsatte en reform av det i Maastrichtfördraget reglerade systemet. Det fanns även en politisk vilja att gå vidare i denna riktning. En i ideologisk mening viktig accentuering var att man vid sidan av eller i stället för ett myndighetssamarbete började skissera upp olika former av samarbete ur medborgarsynvinkel, som en del av 'medborgarnas Europa'. Den elitdragna integrationens 'Monnet-metod' kändes inte längre attraktiv eller möjlig. Att man genom Maastrichtfördraget skapade ett EU-medborgarskap hade i och för sig gett den nya synvinkeln en naturlig grund.

Tanken om ett medborgarnas Europa, där medborgarna även garanterades ett särskilt skydd mot den i och med det integrerande Europa eventuellt ökande brottsligheten, hade förts i rampljuset medelst den s.k. Westendorp-gruppens rapport, som år 1995 i Madrid förelagts Europeiska rådet. Medborgarsynvinkeln förstärkte således på sitt sätt samarbetet mellan första och tredje pelaren. I artikel 2 (tidig. B) i Amsterdamfördraget hade unionen uppställt som mål att unionen bevaras och utvecklas "som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring och förebyggande och bekämpande av brottslighet". I den reformerade artikel 29 (tidig. K.1) i avdelning IV fastställdes att unionens mål är att genom vissa åtgärder "ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa".

I reformerade avdelning IV i Amsterdamfördraget ingick flera nya dimensio-

ner. Först och främst, trots att tredje pelaren fortsättningsvis bibehålls som ett samarbete regeringarna emellan, fick de övernationella organen, kommissionen och EG-domstolen en mer synlig ställning än tidigare även inom detta område. Kommissionens parallella motionsrätt var en särskilt viktig nyhet. En annan viktig nyhet var skapandet av särskilda rättsliga instrument, litet i samma stil som man vant sig vid i gemenskapspelaren. Om instrumenten bestäms i artikel 34 (tidig. K.6) i fördraget. Det krävs fortsättningsvis i regel att man är enig då besluten fattas, men trycket att fatta även dylika beslut har de facto klart ökat. Till instrumenten för Europeiska unionens råd hör de gemensamma ståndpunkterna, rambesluten som gäller tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning, besluten samt konventionerna.

Rambesluten är kriminalpolitiskt särskilt betydelsefulla, emedan de motsvarar i stort sett vad direktiven varit inom området för gemenskapspelaren med den åtskillnaden att den straffrättsliga legalitetsprincipen naturligtvis hindrar att ett icke implementerat rambeslut nationellt skulle verka till nackdel för en gärningsman. Ett rambeslut kan således förstås som ett lagstiftningspåbud.

Som en tredje dimension kan nämnas att man inom området för tredje pelaren varit beredd att gå vidare även på institutionsnivån. Det tydligaste tecknet härvid är skapandet av Europol. För det fjärde kan konstateras att i Amsterdampfördraget förordnades klara tidsgränser för skapandet av ett område med rättvisa. Man måste exempelvis vidta åtgärder enligt artikel 30.2 inom fem år. I motsvarande grad understöds medelst rekommendationer även godkännandet av de konventioner som upprättats med stöd av artikel 34.2 d, och medlemsstaten har skyldighet att inleda tillämpliga förfaranden inom den tid som rådet fastställer (men staten har inte skyldighet att fortsätta ända fram till en ratificering). Konventionerna får, trots att de i och för sig är typiska folkrättsliga instrument, för medlemsstaterna striktare förpliktande karaktär, när staterna nu t.o.m. kan bli tvungna att svara inför EG-domstolen, ifall de inte vidtagit åtgärder inom den tidsfrist som förordnats på det sätt som föreskrivits i en konvention.

I medborgarnas Europa hade man sålunda funnit ett sådant - onekligen starkt retoriskt - koncept, genom vilket utvecklingen av samarbetet i rättsliga och inrikes frågor fick vind i seglen utan att det var nödvändigt att i sig överflytta dessa sakgrupper under första pelaren, något som medlemsstaterna helt tydligt inte i detta skede var beredda att acceptera. En på detta sätt omorganiserad tredje pelare avvek dock klart från det som en renlärig fördelning mellan gemenskapspelaren och regeringssamarbetspelaren skulle förutsätta. Den snabba utvecklingen av samarbetet inom tredje pelaren torde antyda, att när man medlemsstaterna emellan noggrannare än tidigare kunnat komma överens om de politiska målen, har behovet att betona en utestängning av EU:s övernationella organ från beslutsfattandet minskat. Tvärtom: även verksamheten mellan regeringarna behöver ett stöd av de institutionella aktörerna. Det var även ett missförhållande att lagstiftningens harmoniseringsåtgärder inom så känsliga områ-

den självklart förutsatte även instrumentens rättsliga kontrollmöjlighet på EG-domstolens initiativ, något som inte hade möjliggjorts genom Maastrichtfördraget.²⁴ I detta sammanhang kan nämnas att man i den senaste utvecklingen inom samarbetet i rättsliga och inrikes frågor fokuserat sig på ett intensivt samarbete, i varje fall om man mäter intensiviteten på basis av de nya organ som förutsätts för att samarbetet skall framskrida. Inom området för tredje pelaren finns ett dylikt behov, i och för sig paradoxalt, t.o.m. i större grad än i samband med första pelaren.

6. Europeiska rådet i Tammerfors

Redan innan Amsterdamfördraget trädde i kraft fastställde Europeiska råden i Cardiff och Wien en lista på sådana åtgärder som måste vidtas. Slutsatserna²⁵ fattade av Europeiska rådet i Tammerfors i oktober 1999 utgjorde dock ett klart uttryck för att målen bestämda i Amsterdamfördraget skulle tas på allvar. Enligt retoriken i slutsatserna förde man starkt fram medborgarnas säkerhet och 'tryggheten av rättigheterna' (slutsatserna 29-32). I slutsatserna (slutsats 28) sågs som ett rättsskyddsproblem om medborgarens rättsliga skydd i viktiga frågor skulle variera beroende på i vilken medlemsstat respektive mål behandlades. Redan en dylik medborgarsynvinkel lyfter spontant fram behovet att tillnärma medlemsstaternas rättsordningar. Brottsslingarna får inte heller ges några möjligheter att utnyttja skillnader i medlemsstaternas rättssystem, utan bättre överensstämmelse och utökad konvergens måste uppnås mellan medlemsstaternas rättssystem (slutsats 5).

Ett motsvarande behov kan för sin del följa av att det i slutsatserna förutsattes att medlemsstaterna i större grad än tidigare ömsesidigt erkänner giltigheten av rättsliga myndigheters beslut och godkänner dem som grund för de egna myndigheternas åtgärder och beslut (slutsatserna 33-37). Problematiken gällande det ömsesidiga erkännandet antyder i sig att det även i en horisontal koordinati-on beträffande myndigheternas interna verksamhet i medlemsstaterna finns outnyttjade möjligheter.

7. Resultattavlan som ett medel för uppföljning

I slutsatserna från Tammerfors förutsattes även att kommissionen skall göra upp ett förslag till en 'resultattavla', varur det skall framgå medelst hurudana åtgärder ett område med rättvisa skall börja skapas, och hur de olika uppgifterna skall fördelas mellan de olika aktörerna. Väsentligt är att även resultattavlan innefattar en tidtabellsplan, vilket innebär att man på basis av resultattavlan kan följa med åtgärdernas avancemang.²⁶ Resultattavlan uppdateras två gånger i året. Den första resultattavlan publicerades 24.3.2000.²⁷ Därefter har två uppdaterade versioner publicerats (30.11.2000²⁸ och 23.5.2001²⁹). Europeiska rådet sammanträder i slutet av år 2001 för att behandla de uppnådda framstegen.

Dimensionerna för det europeiska området för rättvisa anknyter för sin del till

medborgarnas rättigheter i tredje världen. För att avvärja rasism och främlingshat utarbetas ett rambeslut som skall fastställa de gemensamma grunderna för en kriminalisering av rasistisk och främlingsfientlig verksamhet. Kommissionen bereder förslaget.

Rådets rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel anknyter till kontrollen av invandrarstömmarna. Förslagets innehåll beskriver mycket väl den kriminalpolitiska helhet och det nätverk av åtgärder som det nämnda förslaget anknyter till. Rådet hade i februari 1997 fastslagit en gemensam verksamhetsplan mot människohandel och sexuell exploatering av barn, som innebar att medlemsstaterna redan då förpliktades var för sig att se över sin lagstiftning för att försäkra sig om att människohandel och sexuell exploatering av barn blev kriminaliserade. Redan kort härefter blev det klart att tilläggsåtgärder vore av nöden emedan de övriga internationella instrumenten hade vidare utvecklats (bl.a. FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet, särskilt dess två kompletterande protokoll, som även kommissionen varit med om att bereda) och å andra sidan emedan det fortfarande uppkom svårigheter på grund av skillnader i medlemsstaternas nationella sätt att närma sig saken.

Kommissionen beredde ett förslag till rådets rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel.³⁰ Förslaget innefattar samma element som den ovan nämnda FN-konventionen, men går troligtvis litet längre. Det föreslagna rambeslutets rättsliga grund utgörs av artikel 29, artikel 31 punkt e samt artikel 34.2 punkt b i Amsterdamfördraget. I motiveringen till förslaget hänvisas utöver Amsterdamfördraget även till den handlingsplan som antogs av Europeiska rådet i Wien och till slutsatserna fattade av Europeiska rådet i Tammerfors, och i motiveringen nämns likaså att förslaget ingår i resultattavlan som kommissionen uppgjort.

Förslagets grunddrag beskrivs i motiveringen på ett rätt belysande sätt: Europeiska unionens kriminalpolitiska betydelse ligger å ena sidan i att kommissionen själv direkt kan delta i beredningen av internationella konventioner inom straffrätten, i det fall att konventionerna hör till området för grundfördragen. Man kan även å andra sidan inom EU sträva efter en gemensam reglering, som går längre och träder i kraft snabbare än vad som vanligen är fallet i samband med internationella konventioner inom straffrätten. I de sistnämnda konventionerna finns i regel inga bestämmelser t.ex. om hurudana straff man skall döma ut för olika brott. Ett rambeslut möjliggör även ett förenhetligande av bestämmelserna om straffen. Detta har också en viss betydelse för det övriga rättsliga samarbetet, emedan man samtidigt kan försäkra sig om att kriminaliseringarna även tillåter en användning av vissa tvångsmedel och andra sådana åtgärder, där rättsordningarna för dessa åtgärder ställer trösklar med anknytning till strafflatituder. Man har i verksamheten mot den organiserade brottsligheten speciellt strävat efter att slå vakt om att det inte finns några hinder för att vidta sådana åtgärder, som spårande av hjälpmedel vid och vinning av brott, beslag och

konfiskation.

Nedan ett belysande citat ur motiveringen till förslaget (s. 7-8):

“Det uppsatta målet att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inom Europeiska unionen bör göra det möjligt för medlemsstaterna att utarbeta ett rambeslut i vilket vissa aspekter av straffrättsligt och annat rättsligt samarbete förs ett steg längre än vad som tidigare var möjligt genom de instrument som stod till förfogande innan Amsterdamfördraget trädde i kraft eller genom instrument utarbetade på en bredare internationell nivå. I ett rambeslut bör exempelvis frågor som kriminalisering, straff och andra påföljder, försvårande omständigheter, jurisdiktion och utlämning tas upp på ett mer konkret sätt.

Sammanfattningsvis anser kommissionen att ytterligare insatser för att bekämpa människohandel krävs på unionsnivå. Användningen av ett rambeslut, ett instrument som infördes genom Amsterdamfördraget, kommer att stärka Europeiska unionens gemensamma strategi på detta område och fylla luckorna i gällande lagstiftning. Behovet av ett tydligt gemensamt synsätt på människohandel bör också ses mot bakgrund av den framtida utvidgningen av Europeiska unionen. Som redan angivits i resultatavlan har kommissionen därför beslutat att lägga fram ett förslag till ett rambeslut om tillnärmning av medlemstaternas straffrättsliga lagstiftning, inklusive påföljder, beträffande människohandel.”

Artikel 1 och 2 i förslaget innefattar bestämmelser om brottsrekvisiten. Brottsrubrikerna, med vilka de straffbara gärningarna beskrivits, men vilka inte i sig har annan betydelse än att beskriva det straffbara beteendet, är “människohandel för arbetskraftsexploatering” och “människohandel för sexuell exploatering”. I artikel 3 bestäms att anstiftan till, medhjälp till, främjande av och försök till de båda nämnda brotten skall vara straffbart.

Artikel 4 i förslaget innehåller bestämmelser beträffande straff och försvårande omständigheter. I den första punkten anges att de brott som avses i artiklarna 1, 2 och 3 skall vara belagda med ‘effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder’, med ett maximistraff på minst sex års fängelse. Dessa straff skall även vara tillräckligt stränga för att människohandel skall falla inom tillämpningsområdet för andra instrument som redan har antagits i syfte att utöka det polisiära och rättsliga samarbetet inom Europeiska unionen för att bekämpa organiserad brottslighet. I punkt 2 anges att medlemsstaterna skall säkerställa att påföljden för brott, när försvårande omständigheter föreligger, skall vara minst tio års fängelse. Enligt grunderna för förslaget bygger detta på bedömningen att möjliga straff för människohandel bör ‘avspegla brottets grovhet’ och ‘ha kraftigt avskräckande effekt’. I förslaget anges visserligen kriterierna för vad som skall uppfattas som en försvårande omständighet, men dessa kriterier är rätt vaga.

I punkt 3 i resultatavlan nämns att ett av EU:s mål är att skapa ett europeiskt område med verklig rättvisa, där ‘medborgarna skall få en gemensam känsla av rättssäkerhet i hela unionen’. Rättsväsendet borde underlätta medborgarnas dagliga liv och de personer som hotar medborgarnas frihet och trygghet och samhället i stort skall ställas till svars för sina gärningar. Enligt resultatavlan består

förutsättningarna härvid av en bättre tillgång till rättsskydd och ett fullt utvecklade rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna.

I resultattavlan upprepas 'när det gäller brottsbekämpning' det redan i slutsatserna från Tammerfors inkluderade uttalandet att brottslingar i ett område med verklig rättvisa inte får ges några möjligheter att utnyttja skillnader mellan rättsystemen. De centrala formerna vid effektiveringen av samarbetet utgörs av de gemensamma utredningsenheterna i samband med utredningen av den gränsöverskridande brottsligheten. En annan form av samarbete utgörs av Eurojust-enheten, som består av nationella åklagare, domare och polismän. Enheten inledde interimistiskt sin verksamhet i mars 2001. En permanent Eurojust-organisering är fortfarande under arbete. Som en form av samarbete kan vidare nämnas förstärkandet av Europols ställning, genom att det ges utökade befogenheter även vid utredningen av penningtvätt och möjlighet att biträda i de gemensamma utredningsenheterna.

Tredje pelaren har beskrivits som den pelare i Europeiska unionen som för tillfället utvecklas snabbast.³¹ Det är ännu alltför tidigt att göra en slutlig bedömning av hur djupgående ändringar samarbetet inom tredje pelaren kommer att medföra i den nationella strafflagstiftningen på lång eller ens medellång sikt. Europeiska unionen har i detta skede valt den grova organiserade brottsligheten och den gränsöverskridande brottsligheten som tyngdpunktsområden i verksamheten, vilket även kan ses i Amsterdamfördraget, handlingsplanen från Wien och slutsatserna från Tammerfors.

Det finns talrika brottstyper beträffande vilka man i detta skede kan vänta sig rambeslut. Till dessa hör de redan nämnda människohandel och sexuell exploatering av barn. I samband med det sistnämnda fäster man uppmärksamhet även vid barnpornografi som förmedlas via Internet.³² Beträffande narkotikahandel kan man vänta sig rambeslut som gäller kriminaliseringarnas innehåll och påföljder och fastställande av minimiregler för dessa.³³ Om korruption torde gemensamma definitioner utformas på motsvarande sätt och även påföljderna torde regleras. De gemensamma definitionerna, kriminaliseringarna och påföljderna beträffande miljöbrott har tagits upp på initiativ av Danmark. Kommissionen har även berett ett direktivförslag om miljöskydd med straffrättsens medel. Motioner gällande kriminalisering av huliganism är att vänta. I rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet bestämmer man minimiregler för gemensamma definitioner, man fastställer kriminaliseringar och bestämmer om påföljderna.

I syfte att förebygga och motverka brottslighet gällande datanät kommer man att utforma gemensamma definitioner, på samma sätt som beträffande kriminalisering av och påföljder för brottslighet som utnyttjar högteknologi. Kommissionen gav i januari 2001 ett meddelande³⁴ om "Ett säkrare informationssamhälle - ökad säkerhet i informationsinfrastrukturen och bekämpning av datorrelaterad brottslighet". Det mest centrala på kort sikt är enligt meddelandet sådana åtgärder som inriktar sig på att minska barnpornografien som förmedlas via Internet.

Kommissionen kommer på lång sikt att bereda förslag till akter som ytterligare skall tillnärma strafflagstiftningen angående brottslighet som gäller högteknologi. Europeiska unionens verksamhet anknyter för sin del till verksamhet som sker på andra forum. Europarådet bereder som bäst en konvention om datateknikbrott; ett utkast till en konvention har publicerats med rubriken "Crime in Cyberspace".³⁵ Europeiska unionen har som mål att avancera snabbare och längre än Europarådet. Datateknikbrotten tas även upp inom FN, G 8 och OECD. Kriminalpolitiken styrs alltså samtidigt från många olika håll. Inom Europeiska unionen är ett rambeslut gällande intrång i datasystem separat under beredning.

Det finns ett rambeslut angående kriminalisering av betalningsmedelsbedrägeri.³⁶ Beträffande skyddet av euron mot förfalskning har redan tidigare fattats beslut om en gemensam verksamhet och ett rambeslut har givits om de straffrättsliga påföljderna. Målet är att man går ännu längre, och flera olika förslag är anhängiga. Om fastställande av nödvändiga åtgärder för skydd av euron mot förfalskning har 28.6.2001 givits rådets förordningar (EG) nr 1338 och 1339/2001.³⁷ Kommissionen bereder ett förslag till rambeslut gällande terrorism, som plötsligt blivit ett högaktuellt tema. Även angående skattebedrägeri kan åtgärder av rådet vara på kommande.

En beredning av ett regelverk som skall trygga gemenskapens egna finansiella intressen är ett kapitel för sig. På detta område har ju gemenskapens åtgärder en lång historia, bl.a. på grund av att gemenskapen och medlemsstaterna med stöd av artikel 280 (tidig. 209 a) i Romfördraget bör skydda gemenskapens finansiella intressen mot bedrägligt förfarande och annan olaglig verksamhet. Medlemsstaterna är skyldiga att i sin lagstiftning ge gemenskapens finansiella intressen ett motsvarande skydd mot bedrägligt förfarande som de egna finansiella intressena erhåller. Ifrågavarande artikel, på vilken många olika slags åtgärder som tryggar gemenskapens finansiella intressen kan grunda sig, utgör inte heller den en direkt grund för gemenskapens befogenhet att i syfte att skydda de finansiella intressena utfärda akter om straffrättsliga medel. Vi rör oss dock rätt nära detta. Inom gemenskaps spelaren har oegentlighetsförordningen³⁸ spelat en stor roll.

I handlingsplanen³⁹ angående bedrägeribekämpning som kommissionen utarbetat behandlas även straffrättsliga medel. Till strategin hör att interinstitutionella åtgärder vidtas i syfte att förebygga och motverka bedrägerier och korruption samt till att anpassa medlemsstaternas kriminalpolitik på det straffrättsliga området och att främja de nya skyldigheterna i grundfördraget.⁴⁰ Kommissionen kommer i en nära framtid att presentera ett förslag till direktiv om ett straffrättsligt skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och presentera även vissa andra åtgärder. Kommissionen har därtill på sin lista en stor mängd åtgärder för att effektivisera metoder mot penningtvätt, särskilt i syfte att underlätta konfiskation och summariska åtgärder för dess verkställande.⁴¹

8 Corpus Juris -förslaget

Ända sedan början av 1990-talet har även det akademiska samfundet fört en livlig diskussion om den ekonomiska och rättsliga integrationsutvecklingens inverkan på straffrätten. Med kommissionens stöd grundade man i varje dåtida medlemsstat, och sedermera även i Finland och Sverige, en förening för europeisk straffrätt. Under de senaste åren har det viktigaste diskussionsämnet inom dessa föreningsars verksamhet varit åtgärdsförslagen beträffande skyddet av EG:s finansiella intressen. Det mest kända projektet är onekligen det s.k. *Corpus Juris (CJ)*-förslaget, som är ett konkret förslag till en övernationell och enhetlig straff- och processlagstiftning.⁴² Utöver förslag till bestämmelser om bedrägeri innefattar *CJ* även motsvarande förslag gällande bl.a. korruption, vissa tjänstebrott och penningtvätt. *CJ* kan således ses som ett försök att sammanfatta det centrala innehållet i den förenhetligade 'Europas strafflag'. *CJ* har behandlats ett flertal gånger i olika organ i EU, men något officiellt förslag om förverkligandet av *CJ* som sådant har inte överlämnats. År 2000 offentliggjordes en vidareutvecklad version av *CJ*.⁴³

Min bedömning är att utvecklingen av tredje pelarens samarbete mellan regeringarna kom som en viss överraskning för de som utarbetat *CJ*. Det ser åtminstone i detta skede inte heller ut som ett direkt förenhetligande av straffrätten med stöd av gemenskapspelaren skulle ha lika stark medvind. Tredje pelarens snabba utveckling, särskilt med tanke på skapandet av en institutionell nivå (Europol, Eurojust, nätverket för ett rättsligt samarbete m.m.), kan i längden även göra det lättare att ta upp förslag som *CJ*. Ett genomförande av dessa kan därtill i den europarättsliga strukturen i varje fall förutsätta en uppspjälkning, ett avancemang i deletapper. *CJ* var redan vid sin tillkomst ett visionspapper som mera betonade sakfrågor. Det var i samband med *CJ* inte ens meningen att presentera lösningar på problem med anknytning till förslagets genomförande, bl.a. på grund av att innehållet i tredje pelaren efter Amsterdampfördraget inte ännu då var känt.⁴⁴ Som en i förhållande till *CJ* helt annan typ av vision angående förenhetligandet av den europeiska straffrätten kan i förbigående nämnas *Ulrich Siebers* år 1997 till Europarådet uppsatta utkast till en europeisk modellstrafflag.⁴⁵

Det är av olika skäl svårt att bedöma om takten, med vilken samarbetet inom EU:s tredje pelare framskridit, kommer att fortsätta. Det är likaledes svårt att bedöma om EU-kriminalpolitikens intresse småningom kommer att utvidgas från brott mot gemenskapens finansiella intressen och den gränsöverskridande organiserade brottsligheten även till den sedvanliga brottsligheten. En dylik förskjutning kan i praktiken mycket väl ske, emedan redan en del av de nuvarande verksamhetsområdena sträcker sig, i varje fall till sina verkningar, över den sedvanliga individuella brottsligheten. Ifall exempelvis bestämmelser om betalningsmedelsbedrägeri harmoniseras medelst rambeslut, kommer verkningarna av detta i samband med den nationella verkställigheten att utsträckas till alla betalningsmedelsbrott. Detta kommer att ske, emedan medlemsstaterna

givetvis inte har särskilda bestämmelser för situationer med gränsöverskridande betalningsmedelsbedrägeri, utan samma bestämmelser tillämpas överlag. När dessutom rörelsefriheten gradvis förverkligas allt effektivare kan man fråga sig om det inte i varje reglering, varvid även en utlänning som bor eller vistas i landet kan bli föremål för åtgärder, i kriminalpolitiskt hänseende åtminstone finns några slags gränsöverskridande hållpunkter, trots att en i straffrättslig mening stark territorialitetsprincip i sig hindrar uppkomsten av allvarliga kompetenskonflikter mellan staterna. Av grundfördragen kan inte dras slutsatsen att unionen skulle ha en särdeles omfattande kompetens att röra sig i riktning mot den sedvanliga straffrätten. Man kan dock även fråga sig om det inom området för tredje pelaren finns ett motsvarande behov att övervaka gränserna för ett iakttagande av kompetensgrunderna, när verksamheten formellt även i övrigt sker regeringarna emellan. EG-domstolen har i varje fall redan med stöd av artikel 35 i Amsterdamfördraget vissa uppgifter att övervaka hållbarheten av instrumentens rättsgrunder och att ge tolkningar av innehållet i instrumenten.

9. Kriminalpolitik och individens rättigheter

Den snabba utvecklingen särskilt inom området för tredje pelaren har lett till att man aktivt tagit upp frågor om den kollektiva interna säkerheten. Avigsidan med en dylik aktivitet är att den rättsliga ställningen för personer som blivit objekt för åtgärder eventuellt försämras. Nytt i det nuvarande läget är att individens rättigheter borde kunna tryggas i sådana situationer, när Europeiska unionens grundfördrag utformar en grund för många gemensamma åtgärder, men när en konstitutionsliknande grundrättighetsdimension inklusive medborgarnas rättigheter och effektiva rättsliga medel är klart svagare utvecklad än i de nationella systemen.

I europeiseringen av kriminalpolitiken kan skönjas en liknande obalans, som avspeglar sig även i beredningen av den nationella strafflagstiftningen: det europeiska samarbetet utgör i praktiken ett mycket starkt argument även i den inhemska nationella kriminalpolitiken. Inrikesministeriets på detta sätt framhävda betydelse i lagberedningen på straffrättens område har därtill förändrat den traditionella lagberedningens verksamhetsmiljö.⁴⁶ Man torde i varje fall försiktigt kunna förmoda att den nordiska, till sin karaktär defensiva, kriminalpolitikens traditionella värden på lång sikt allt tydligare kommer att hamna i skuggan av en mera repressiv och rättfram kriminalpolitik, åtminstone på de områden som direkt intresserar EU.⁴⁷ I början nämndes redan att ett medlemskap i EU och de nationella myndigheternas aktiva verksamhet i unionens organ avsevärt kommer att förändra även 'nationalstatens' inre praxis och myndigheternas interna styrkeförhållanden. Man har som ett allmänt statsförfattningsrättsligt intressant drag lagt märke till att den verkställande makten förstärks i förhållande till den lagstiftande makten, vilket har en speciell betydelse i utformningen av kriminalpolitiken.

De nya tyngdpunkterna i Europeiska unionens verksamhet har tydligt varit en av orsakerna till att man som motvikt till det sagda vill stärka ställningen och skyddet av individens rättigheter även på denna nivå. Man har på många sätt försökt ta respekterandet av de mänskliga rättigheterna i beaktande i Europeiska unionens rätt, trots att EU inte formellt anslutit sig till EMRK, något som nog i tiden varit på agendan. Respekterandet av de mänskliga rättigheterna har inskripts redan i grundfördragen, och EG-domstolen har i sin tolkningspraxis även utvecklat ett eget, europarättens inre grundrättighetssystem.⁴⁸ Verksamheten som sker inom området för tredje pelaren har dock inte i någon särskilt stor utsträckning bedömts av EG-domstolen, emedan man i Maastrichtfördraget kraftigt begränsat EG-domstolens behörighet, och behörigheten kan inte anses vara särskilt omfattande ens efter Amsterdamfördraget. Gemene man, som vill trygga sina rättigheter i förhållande till ett allt intensivare samarbetsnätverk för polis- och rättsliga myndigheter, måste i praktiken ty sig till de rättsskyddsmedel som det nationella rättssystemet i respektive land känner till. Detta kompletteras givetvis i första hand av rättsskyddssystemet i EMRK.

En viss passivitet hos EU på grundrättighets- och mänskorättsfronten har onekligen kunnat försvaras med att alla medlemsstater i varje fall redan är medlemmar i Europarådet och lyder under dess övervakningsverksamhet. Intensifieringen av det internationella myndighetssamarbetet i rättsliga och inrikes frågor utgör dock en utmaning även för en effektiv övervakning av de mänskliga rättigheterna.

En viktig dimension härvid är datasekretessen: hur kan en individ få veta om vilka uppgifter om honom som eventuellt intagits i t.ex. Schengens datasystem (SIS), vilket används av polis-, tull- och immigrationsmyndigheterna inom hela Schengen-området? Hur kan jag försvara mina rättigheter, ifall jag upptäcker exempelvis att en registeranteckning, trots att den är oriktig, leder till att jag inte kan ta mig från ett land till ett annat? Hur är det med innehållet i och datasekretessen vid Europols datasystem? Ett av den internationella polisverksamhetens grundläggande kännetecken är en svag transparens och en förhållandevis svag parlamentarisk eller av rättsliga myndigheter verkställd övervakning. Det nämnda problemet är således egentligen inte i sig skapat av EU, utan problemet berör för sin del de frågor som anknyter till ett 'tyglade' av sådan praxis som bildats redan före Maastrichtfördraget.

Konventionen om rättshjälp i brottmål inom EU godkändes i maj 2000. Även i samband med denna konvention uppkommer frågan om man tillräckligt seriöst har beaktat individens rättigheter. Rättshjälpssituationerna är ofta avgränsade utanför mänskorättskonventionernas skyddssystem, emedan bestämmelserna t.ex. om en rättvis rättegång och den åtalades minimiskydd samt tolkningspraxisen för den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är tillämpbara endast om det är frågan om en straffprocess.

10. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Det är inte någon tillfällighet att uppgörandet av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan: stadgan), beslutet fattat i Europeiska rådet i Köln under Tysklands ordförandeperiod, likaledes var uppe vid samma Europeiska råd i Tammerfors. Där drog man upp de huvudsakliga riktlinjerna för tredje pelarens åtgärder och man fastställde dem på högsta möjliga politiska nivå. I utvecklingen av Europeiska unionens rätt har man nått ett skede, där man utöver målen för integrationen även tydligare velat fastställa EU:s rättsliga grundvärden. Diskussionen som förts kring stadgan, och de redan tidigare inleda 'statsförfattnings-' eller 'konstitutionsdiskussionerna' kan på ett genomgripande sätt även anses gälla EU:s egen institutionella karaktär.⁴⁹

Stadgan⁵⁰ godkändes i december 2000 av Europeiska rådet i Nice som en proklamation, dvs. den har inte någon direkt rättsligt bindande verkan. Dess rättsliga betydelse är å andra sidan inte nödvändigtvis beroende av dess rättsligt bindande karaktär, något som redan kommissionen anmärkte i sitt meddelande i ärendet, emedan EG-domstolen i sin tolkningspraxis de facto kan fastställa bundenheten.⁵¹

Stadgan innehåller, i förhållande till att EU inte har någon självständig straffrättslig behörighet, förhållandevis rikligt med bestämmelser som angår straffrätten och straffrättskipningen. Redan i inledningen till stadgan upprepas den 'medborgarsynvinkel', som såväl unionsmedborgarskapet som området med frihet, säkerhet och rättvisa innebär. I artikel 1 i stadgan bestäms att människovärdet är okränkbart och i artikel 2 sägs att ingen får dömas till döden eller avrättas. Särskilt den sistnämnda bestämmelsen kan anses vara en proklamation, emedan det är svårt att se vilket konkret samband gemenskapens organ kunde ha med frågor om dödsstraff. Många av stadgans bestämmelser för inte i sakligt hänseende med sig så mycket nytt till europarätten, utan snarare fastställer och lyfter fram grundrättigheter som redan i och för sig är erkända. Det kan i detta sammanhang inte utredas hur omfattande betydelse bestämmelserna i stadgan i fortsättningen kommer att få och till vilka delar bestämmelserna kommer att ha en utvecklande inverkan på rättsordningen.

I artikel 8 i stadgan finns bestämmelser om skydd av personuppgifter, vilka kan ha en betydelse i datasekretessfrågor inom området för tredje pelaren. Bestämmelserna om mötes- och föreningsfrihet i artikel 12 kan vara betydelsefulla exempelvis när EU planerar åtgärder i syfte att förebygga våldsamheter i samband med demonstrationer vid toppmötena. Bestämmelsen om icke-diskriminering i artikel 21 kan eventuellt ha en betydelse exempelvis när man överväger vilka uppgifter om en person som kan insamlas i de europeiska datasystemen. Kapitel V handlar om medborgarnas rättigheter i EU. Av kapitlets bestämmelser är det skäl att lägga märke till artikel 43, med stöd av vilken varje unionsmedborgare under vissa förutsättningar har rätt att vända sig till unionens ombudsman då olika missförhållanden framkommer.

I kapitel VI i stadgan finns bestämmelser om de processuella rättigheterna. I artikel 47 bestäms att var och en har rätt till effektiva rättsmedel när unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts. Bestämmelserna i kapitlet om presumptionen för oskuld, legalitetsprincipen och *ne bis in idem* -principen påminner till sin form något långt om bestämmelserna i mänskorättskonventionerna. I artikel 52 i kapitel VII finns bestämmelser om de garanterade rättigheternas räckvidd. Ur punkt 3 i artikeln framgår att i den mån stadgan omfattar rättigheter motsvarande rättigheterna i EMRK, skall rättigheterna ha samma innebörd och räckvidd som i EMRK, vilket dock inte hindrar unionen från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Denna tanke om prima facie identiska rättigheter innebär emellertid att stadgan som sådan tydligen inte heller utvidgar individens processuella rättigheter till situationer, där det inte är frågan om någon egentlig straffprocess.

Noter

- ¹ Artikeln har tidigare publicerats på finska i Defensor Legis 4/2001 under rubriken "Eurooppalaistuva rikosoikeus - rikosoikeudellistuva Eurooppa". Artiklen har översatt till svenska av JL, VH Markus Löfman.
- ² Publicerad inklusive de kompletterande protokollen: 71 *Rev. de Droit Penal / Int. Rev. of Penal Law*, 3 / 4, s. 504-621.
- ³ 837 *International Legal Materials* 999.
- ⁴ T.ex. Harding, "European Regimes of Crime Control: Objectives, Legal Bases and Accountability", 7 *MJ* 3 (2000), s. 229; G. de Kerchove, "L'espace judiciaire pénal européen après Amsterdam et le sommet de Tampere", de Kerchove et Weyembergh (ed.), *Vers un espace judiciaire pénal européen, Towards a European Judicial Criminal Area*. Editions de l'Université de Bruxelles: Bruxelles 2000, s. 3-17; Weyembergh, "A la recherche espace judiciaire pénal européen", Magnette, Remacle (ed.), *Le nouveau modèle européen, Volume 2, Les politiques internes et externes*. Editions de l'Université de Bruxelles: Bruxelles 2000, s. 31-46.
- ⁵ Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime (1990), *European Treaties Series*, No. 141.
- ⁶ Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law. *European Treaty Series* 172.
- ⁷ Criminal Law Convention on Corruption. *European Treaty Series* 173.
- ⁸ Von Bogdandy, "The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty", 6 *Col.J.E.L.* (2000), s. 33.
- ⁹ Se text. Harding, "European Regimes...", s. 241-243.
- ¹⁰ Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*. Longman: Harlow mm. 2000, s. 225.
- ¹¹ Om polissamarbetets institutionella utveckling, se t.ex. Walker, *Policing in a Changing Constitutional Order*. Sweet & Maxwell: London 2000, s. 232-244.
- ¹² Peers, *EU Justice...*, s. 2.
- ¹³ Wincott, "Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy in the New Constitutionalist Thought on the Future of Europe", *Eur. Law Journal* 4 (1998), s. 411-428. Carter - Scott, "Legitimacy and Governance in the European Union", *Eur. Law Journal* 4 (1998), s. 438.
- ¹⁴ Utomordentliga internetsidor finns under adress: <http://ue.eu.int/ejn/>.
- ¹⁵ Se t.ex. Asp, *EG:s sanktionsrätt. Ett straffrättsligt perspektiv*. Justus förlag: Uppsala 1998, s. 53-74; Harding, "Exploring the intersection of European law and national criminal law". 25

- E.L.Rev.* (2000), s. 374-390; Delmas-Marty, "The European Union and Penal Law", 4 *Eur.L.J.*, 1998, s. 87-115.
- ¹⁶ RP 183/1999.
- ¹⁷ Se framställningen i Pöysti, *Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue*, Helsingin yliopisto: Helsinki 1999, s. 267-274, 289-290.
- ¹⁸ Asp, *EG:s sanktionsrätt...*, s. 74.
- ¹⁹ Se Pöysti, *Tehokkuus...*, s. 222-256, 275-291.
- ²⁰ Pöysti, *Tehokkuus...*, s. 291.
- ²¹ Peers, *EU Justice...*, s. 6.
- ²² Peers, *EU Justice...*, s. 28.
- ²³ Om dess utveckling Peers, *EU Justice...*, s. 20-22.
- ²⁴ Peers granskar i detalj skillnaderna mellan Maastricht- och Amsterdamtiden i detta hänseende i sin artikel "Who's Judging the Watchmen? The Judicial System of the 'Area of Freedom, Security and Justice'", *18 Yearbook of Eur. L.* 1998, s. 337-413.
- ²⁵ <http://presidency.finland.fi/>, "News".
- ²⁶ Samarbetet har efter Tammerfors även framskridit 'i hektisk takt'. Regan, "Overview of the New Third Pillar", Regan (Ed.), *The New Third Pillar: Cooperation Against Crime in the European Union*. Institute of European Affairs. Dublin 2000, s. 21.
- ²⁷ *KOM(2000)* 167, 24.3.2000.
- ²⁸ *KOM(2000)* 782, 30.11.2000.
- ²⁹ *KOM(2001)* 278, 23.5.2001.
- ³⁰ Förslag till Rådets Rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel. *KOM(2000)* 854, 21.1.2000.
- ³¹ Monar, *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: challenges, dimensions and management intruments*. WRR Working Documents W 112. The Hague, 2000, s. 1.
- ³² Om åtgärder för att bekämpa barnpornografi, se Förslag till Rådets Rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuell exploatering av barn och barnpornografi. *KOM(2000)* 854, 21.1.2000.
- ³³ Kommissionens förslag - *KOM(2001)* 259, 23.5.2001.
- ³⁴ *KOM(2000)* 890, 26.1.2001.
- ³⁵ Draft Convention on Cyber-Crime (Draft No. 19), Strasbourg 25.4.2000.
- ³⁶ *EGT L* 149, 2.6.2001.
- ³⁷ *EGT L* 181, 4.7.2001, s. 6-10 och 11.
- ³⁸ Rådets förordning nr 2988/95, *EGT L* 312, 23.12.1995 s. 0001-0004.
- ³⁹ Meddelande från kommissionen. Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen. Bedrägeribekämpning. Handlingsplan för 2001-2003. *KOM(2001)* 254, 15.5.2001.
- ⁴⁰ Ovannämnda dokumentet, s. 2.
- ⁴¹ *KOM(2001)* 278, 23.5.2001, s. 29-30.
- ⁴² CJ har publicerats som översättning på flera olika språk. Om de tysk- och franskspråkiga versionerna, se Delmas-Marty (Hrsg.), *Corpus Juris der strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union*. Carl Heymanns Verlag KG: Köln mm. 1998. Om den akademiska diskussionen, se t.ex. Huber (Hrsg.), *Das Corpus Juris als Grundlage eines Europäischen Strafrechts*. Max Planck Institut: Freiburg i.Br.2000. Kritiska diskussioner om straffrättsens förenhetligande förs även i det före Europeiska rådet i Tammerfors publicerade verket Heiskanen, Kulovesi (Eds.), *Function and Future of European Law*. Proceedings of the International Conference of the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration. University of Helsinki: Helsinki 1999.
- ⁴³ Delmas-Marty, Vervaele (eds.), *The Implementation of Corpus Juris in the Member States*. Intersentia Law: Oxford 2000; *ibid.* (ed.), *La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les États Membres*. Intersentia: Antwerpen, Groningen, Oxford 2000.
- ⁴⁴ Pöysti, "Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris-hanke", *LM* 1/1997, s. 148-149.

- ⁴⁵ Memorandum avseende en europeisk modellstrafflag (översatt av Petter Asp), NTFK 1997, nr 4, s. 237-261.
- ⁴⁶ Lahti, "The European Union Membership and Finnish Criminal Justice and Criminal Policy", *AGON* 2000, n:o 27, s. 5.
- ⁴⁷ Som en motmedicin har framförts att det nordiska kriminalpolitiska samarbetet skall förstärkas så att de värden som den representerar tydligare kommer fram även på de europeiska kriminalpolitiska forumen. Så Lahti "Towards a Rational and Humane Criminal Policy - Trends in Scandinavian Penal Thinking", 1 *J of Sc. Studies in Crim. and Cr. Prev.* 2000, s. 152. Särskilt inom EU torde det vara svårt att lyckas, i synnerhet då Finland som ordförandeland varit i en central roll när slutsatserna i Europeiska rådet i Tammerfors utformats.
- ⁴⁸ Om förhållandet mellan europarätten och de mänskliga rättigheterna, se t.ex. Alston (ed.), *EU and the human rights*. Oxford University Press: Oxford 1999 samt Guild, Lesieur, *The European Court of Justice on the European Convention on Human Rights*. Kluwer: London, the Hague, Boston 1998.
- ⁴⁹ T.ex. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press: Cambridge 1999; Joerges, Mény, Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. RSC EU; Harvard Law School: Florence 2000.
- ⁵⁰ *EGT C 364*, s. 1-22.
- ⁵¹ *KOM(2000) 644*, 11.10.2000.

Adress: Helsingfors universitet
Juridiska fakulteten
PB 4
FIN-00014 Helsingfors
E-post: kimmo.nuotio@helsinki.fi