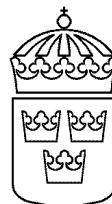


Justitieutskottets yttrande

1995/96:JuU3y

EU:s regeringskonferens 1996



1995/96
JuU3y

Till utrikesutskottet

Inledning

Utrikesutskottet har den 30 januari 1996 beslutat bereda samtliga utskott utom utbildnings- och bostadsutskotten tillfälle att senast den 15 februari 1996 avge yttrande över regeringens skrivelse 1995/96:30, EU:s regeringskonferens 1996, jämte motioner i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde.

Med anledning av skrivelsen har väckts motionerna 1995/96:U19–U31.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Inledning

I skrivelsen lämnar regeringen en redogörelse för förberedelsearbetet inför EU:s regeringskonferens 1996 samt för vissa principiella ställningstaganden i de frågor som konferensen kan komma att behandla.

Yttrandets omfattning

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom justitieutskottets beredningsområde berörs i första hand i skrivelsens avsnitt 9 Samarbete i rättsliga och inrikes frågor och de motionsyrkanden som gäller sådana frågor. I yttrandet behandlar utskottet frågor om s.k. kompensatoriska åtgärder inför ett slopande av den inre gränskontrollen inom unionen och det fortsatta samarbetet inom tredje pelaren, flera frågor med anknytning till Europolkonventionen samt harmonisering av straffrätten. Därutöver behandlar utskottet frågan om åtgärder mot fusk i EU och den svenska narkotikapolitiken i ett EU-perspektiv. Utskottet behandlar således motionerna U19 yrkande 5 av Lars Leijonborg m.fl. (fp), U21 yrkandena 37, 38, 39, 40 och 41 av Alf Svensson m.fl. (kds), U22 yrkandena 48, 49, 50 och 53 av Gudrun Schyman m.fl. (v), U23 delvis av Carl Bildt m.fl. (m), U25 yrkande 20 av Olof Johansson m.fl. (c), U29 yrkande 45 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) och U30 yrkandena 1 och 7 av Bengt-Ola Rytting (s).

Regeringskonferensen 1996

1995/96:JuU3y

EU:s fundament utgörs av de grundläggande fördragen, det vill säga fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Parisfördraget), fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Romfördraget), fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euroatomfördraget) och fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget). De tre förstnämnda fördragen utgör den s.k. första pelaren i vilken medlemsstaterna har överlåtit vissa beslutsbefogenheter till gemenskaperna. Genom Maastrichtfördraget har samarbetet utvidgats till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (andra pelaren) och till det rättsliga och inrikespolitiska området (tredje pelaren).

Enligt Maastrichtfördraget (artikel N.2) skall EU-länderna under år 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Regeringskonferensen kan alltså få till uppgift att revidera i stort sett alla frågor inom EU:s kompetensområden. Några frågor är uttryckligen fastslagna för regeringskonferensens agenda. Det är utrikes- och säkerhetspolitiken, medbeslutandeprocéduren, rättshierarkin, räddningstjänst, energi, turism och budgetfrågor.

Enligt planerna skall konferensen inledas den 29 mars 1996. Hos flertalet medlemsländer är siktet inställt på att konferensen skall vara avslutad sommaren 1997.

Unionens förberedelser inför regeringskonferensen 1996

Vid Europeiska rådets möte på Korfu i juni 1994 anmodades ministerrådet, kommissionen och Europaparlamentet att upprätta rapporter med utgångspunkt i en utvärdering av hur Maastrichtfördraget hittills fungerat. Dessa rapporter har överlämnats till reflektionsgruppen, som på uppdrag av Europeiska rådet haft i uppgift att förbereda regeringskonferensen. På grundval av institutionernas ställningstaganden har reflektionsgruppen lagt fram ett slutdokument i december 1995 där det bl.a. anges förslag till förbättringar i fördraget. Gruppen har bestått av företrädare för medlemsstaternas utrikesministrar, för Europeiska kommissionen och för Europaparlamentet.

Svenska förberedelser inför regeringskonferensen 1996

De svenska förberedelserna inför regeringskonferensen har pågått sedan hösten 1994. I ett första skede har de frågor som väntas komma upp vid konferensen identifierats och de svenska intressena i dessa frågor har analyserats. Detta arbete har fortlöpande redovisats i EU-nämnden och vid föredragningar i utrikes- och konstitutionsutskotten.

Regeringen beslöt den 9 mars 1995 att tillsätta en parlamentarisk kommitté inför regeringskonferensen. Kommittén, som antagit namnet EU 96-kommittén, har i uppdrag dels att låta göra utredningar om viktigare sakfrå-

gor som kan komma att behandlas vid konferensen, dels att stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktsriktningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar. Kommittén har däremot inte till uppgift att lägga fram förslag till svenska ståndpunkter vid regeringskonferensen utan det är regeringens ansvar att i samråd med riksdagen lägga fast dessa ståndpunkter. Kommittén har fortlöpande publicerat rapporter i aktuella frågor.

Konstitutionsutskottet uttalade i ett betänkande i maj 1995 att regeringen under hösten 1995 borde redovisa uppläggningsen av förberedelsearbetet inför regeringskonferensen samt vissa mer principiella ställningstaganden från regeringens sida i de sakfrågor som konferensen kommer att behandla. Riksdagen gav som sin mening regeringen till känna vad konstitutionsutskottet anfört (1994/95:KU43, rskr. 387). Den nu aktuella skrivelsen är resultatet av riksdagens uttalande.

Fortsatt mellanstatligt samarbete eller överstatlighet inom tredje pelaren m.m.

Bakgrund

Maastrichtfördraget innehåller i avdelning VI (artiklarna K–K.9) bestämmelser om samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Detta samarbete, som är mellanstatligt, utgör, som redovisats ovan, den s.k. tredje pelaren inom EU. Det utmärkande för samarbetet i tredje pelaren är att staterna inte blir bundna genom överstatliga beslut. Samarbetet förutsätter enighet mellan länderna och måste i många fall följas upp med t.ex. lagstiftning på det nationella planet. Samarbetet omfattas alltså inte av EG-rätten (första pelaren) och dess principer, som t.ex. innebär EG-rättens företrädare framför nationell lag. Skälet till detta är att samarbetet i tredje pelaren berör rättsstatliga kärnområden, där det bedömts viktigt att medlemsstaterna behåller ett självbestämmande.

Nämnda artiklar i fördraget definierar inte närmare samarbetet i tredje pelaren utan anger i stället nio områden som medlemsstaterna skall betrakta som frågor av gemensamt intresse (artikel K.1). Områdena är asylpolitiken, personers överskridande av yttre gränser, invandringpolitiken, kampen mot narkotikamissbruk, kampen mot bedrägerier i internationell skala, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete samt tull- och polissamarbete för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. När det gäller narkotikafrågorna är samtliga pelare inblandade, men särskilt den första (hälsoskyddsaspekten) och den tredje (kampen mot narkotikabrott).

Syftet med samarbetet inom tredje pelaren är att förverkliga EU:s mål, särskilt den fria rörligheten för personer.

Medlemsstaterna skall enligt fördraget informera och samråda med varandra inom ministerrådet i syfte att samordna sitt handlande på områdena för tredje pelaren (artikel K.3).

När det gäller institutionernas roll inom tredje pelarens områden kan följande anmärkas. Ministerrådet har tre möjligheter att agera. Det kan a) anta gemensamma ståndpunkter, b) besluta om gemensamma åtgärder eller c)

utarbete internationella avtal – konventioner – som medlemsstaterna sedan skall anta. I frågor som faller under de sex första områdena i uppräkningsartikeln K.1 får både kommissionen och de enskilda medlemsstaterna ta initiativ till åtgärder i ministerrådet.

Kommissionen kan i full omfattning delta i arbetet inom tredje pelaren men har inte förslagsrätt vad gäller det straffrättsliga samarbetet samt polis- och tullsamarbetet.

Beslut fattas genom enhälliga rådsbeslut utom i procedurfrågor. Ordförandeskapet och kommissionen skall regelbundet underrätta Europaparlamentet om sina överläggningar på de olika områdena under tredje pelaren och ordförandeskapet skall också samråda med Europaparlamentet om de viktigaste aspekterna av verksamheten. Europaparlamentet får ställa frågor eller rikta rekommendationer till rådet.

Arbetet i tredje pelaren samordnas av den s.k. K.4-kommittén som under sig har tre styrgrupper; en för migrationsfrågor, en för polis- och tullsamarbete och en för rättsligt samarbete. Varje styrgrupp har ett antal arbetsgrupper under sig.

Enligt Maastrichtfördraget kan rådet besluta att föra över ett område från tredje pelaren till första pelaren avseende de sex första områdena i artikel K.1. Ett sådant beslut innebär att det gemenskapsrättsliga systemet blir gällande, inklusive de kompetenser som domstolen, kommissionen och de övriga institutionerna har. Beslutet måste godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats.

Motionerna

I flera motioner tas upp spörsmålet om vissa frågor på samarbetsområdet inom tredje pelaren skall flyttas över till första pelaren och bli föremål för överstatliga beslut. Sålunda yrkas i motion U19 (fp) att narkotikabekämpning, den yttre gränskontrollen och kampen mot bedrägerier i internationell skala bör föras över till första pelaren. I motion U23 (m) yrkas att vissa åtgärder mot narkotika bör bli föremål för överstatlighet. Enligt den sistnämnda motionen skulle vissa minimiregler beträffande åtgärder mot spridning av narkotika då kunna införas inom hela EU. I motion U21 (kds) yrkas bl.a. att gränskontrollfrågorna skall överföras till första pelaren. I motionerna U22 (v), U25 (c) och U30 (s) förordas att samarbetet inom tredje pelaren även i fortsättningen skall vara mellanstatligt.

I två motioner tas upp kommissionens roll när det gäller det rättsliga och inrikes samarbetet. I motion U21 (kds) föreslås att kommissionen får nödvändiga befogenheter att förhindra gränsöverskridande brottslighet, bl.a. genom utvidgad initiativrätt, och i motion U23 (m) begärs att kommissionen skall få initiativrätt inom tredje pelaren.

Av avgivna rapporter (se SOU 1995:80 s. 15 f) framgår att varken ministerrådet, kommissionen eller parlamentet är nöjda med utvecklingen hittills inom tredje pelarens område. Särskilt hos kommissionen och Europaparlamentet märks en besvikelse, men alla tre institutionerna betonar vikten av att komma vidare på detta område. Europaparlamentet anser att det är hög tid för avgörande framsteg inom den tredje pelaren, och därför måste, anser parlamentet, bl.a. beslut om asylpolitik, yttre gränskontroll, invandringspolitik och aktioner mot narkotikamissbruk gradvis föras in under de traditionella EG-områdenas domän. Ministerrådet måste ges möjlighet att fatta beslut med kvalificerad majoritet, menar parlamentet, och begränsningarna i kommissionens initiativrätt bör tas bort.

Reflektionsgruppen konstaterar i sitt slutdokument att alla inom gruppen var ense om att regeringskonferensen bör förstärka unionens möjlighet att skydda sina medborgare mot terrorism, handel med droger, tvättning av pengar, utnyttjande av illegal invandring och andra former av internationellt organiserad brottslighet. Många menade att flera frågor inom tredje pelaren borde föras över till gemenskapens kompetensområde, t.ex. invandring, asyl och viseringspolitik och gemensamma regler om kontroll av de yttre gränserna. Några kunde tänka sig att utsträcka gemenskapens kompetensområde till att omfatta bekämpning av drogmissbruk och bedrägerier på internationell nivå samt tullsamarbete.

Svenska ståndpunkter

EU 96-kommittén konstaterar i sitt nyss avgivna betänkande (SOU 1996:19) Sverige, EU och framtiden att det föreligger enighet om att samarbetet inom den tredje pelaren brister både i effektivitet och i fråga om den demokratiska och rättsliga kontrollen. Orsakerna härtill är många, t.ex. att besluten kräver enhällighet, att tydliga mål saknas, att institutionernas roll är för begränsad och att beslutsprocessen är för krånglig samtidigt som beslutens rättsliga status är oklar. Kommittén anser att asyl- och invandringsfrågorna bör flyttas till första pelaren. Större effektivitet kan också nås, anför det, om vissa funktioner i gemenskapssamarbetet tillämpas även när det gäller samarbetet inom den tredje pelaren. Kommissionens initiativrätt och kontrolluppgifter bör kunna utövas i fråga om alla områden inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet.

Regeringen anför i sin skrivelse att samarbetet inom tredje pelaren även i fortsättningen i huvudsak bör vara mellanstatligt. Samtidigt skall, anför det, övervägas om inte institutionernas roll kan förstärkas på ett ändamålsenligt sätt och därigenom få till stånd ett mer effektivt och resultatorienterat arbetsätt. Sålunda anser regeringen att *kommissionen* skulle kunna ges initiativrätt också på de områden inom tredje pelaren där kommissionen för närvarande saknar sådan rätt (straffrättsligt samarbete, tull- och polissamarbete). Kommissionens roll kan vidare, anför det, ytterligare förstärkas om den får i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de överenskommelser som träffas

inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet. En sådan kompetens för kommissionen skulle enligt regeringens mening dels bidra till en ökad effektivitet och likformighet i det nationella genomförandet av konventioner och andra överenskommelser, dels ha fördelar vad gäller konventioner inom det rättsliga och inrikes samarbetet för vilka EG-domstolen fungerar som tvistlösare. Regeringen anser vidare att det vid regeringskonferensen bör övervägas hur *Europaparlamentets* roll i beslutsprocessen på tredje pelarens område kan utvidgas. Parlamentet borde, anför regeringen, i högre grad än för närvarande ha tillgång till förslag till beslut som är bindande för medlemsstaterna. I ett sådant fall skulle parlamentet kunna ges möjlighet att inom viss tid inkomma med synpunkter på förslaget. *EG-domstolen* har – med ett undantag – ingen kompetens inom samarbetet i tredje pelarens frågor. Undantaget avser den möjlighet som medlemsstaterna har att i mellanstatliga konventioner föreskriva rätt för domstolen att tolka konventionsbestämmelserna och avgöra alla tvister om deras tillämpning. Regeringen anser att Sverige bör acceptera att domstolen tilldelas en roll som både tvistlösare och uttolkare av konventioner som medlemsstaterna ingår på det rättsliga och polisiära samarbetsområdet. Frågan måste dock, anses det, bedömas från fall till fall med hänsyn till det sakliga innehållet i varje konvention. Sverige bör, anför det, främja förändringar som gör att domstolen kan meddela sina avgöranden snabbare än i dag.

Vad beträffar asyl- och invandringsfrågor är det regeringens uppfattning att det kan övervägas att föra över lämpliga delar av detta område till gemenskapslagstiftningen. Därigenom skulle, anför regeringen, bättre förutsättningar skapas för förverkligandet av den fria rörligheten för personer. Detta borde, anser regeringen, kunna bidra till att lättare finna lösningar för en mer rättvis ansvarsfördelning mellan EU:s medlemsstater.

Utskottets överväganden

Syftet med samarbetet i rättsliga och inrikes frågor är att – med bibehållen säkerhet och trygghet för medborgarna – uppnå fri rörlighet för personer. Det innebär på sikt en avveckling av inre gränskontroller och andra åtgärder vilka kommer att underlätta för personer att fritt röra sig över gränserna. Detta ställer stora krav på samarbetet mellan unionsländerna t.ex. när det gäller brottsbekämpning. Utskottet kan konstatera att brottslighet med internationell anknytning är ett växande problem, och detta gäller inte minst den internationella narkotikatraffiken. Som regeringen anför i skrivelsen är det därför nödvändigt att i samverkan med andra länder finna nya vägar för att bekämpa illegal narkotikahandel och annan kriminalitet med internationell anknytning. I linje med detta är det enligt utskottets uppfattning nödvändigt att göra EU:s rättsliga och polisiära samarbete mer effektivt. Frågan är då om detta kan åstadkommas genom att, såsom föreslås i motionerna, föra över vissa frågor till EU:s första pelare. Enligt vad regeringen anför i skrivelsen är små stater i unionen relativt starkare i EU:s första pelare än i traditionella mellanstatliga relationer.

Som framgått ovan är det en utbredd uppfattning att samarbetet inom EU på det rättsliga och inrikes området inte har fungerat tillräckligt bra. Utskottet delar dock regeringens uppfattning att samarbetet på detta område, såvitt det berör utskottets beredningsområde, alltjämt i huvudsak bör förbli mellanstatligt. Detta samarbete berör rättsstatliga kärnområden där det är viktigt att behålla ett nationellt självbestämmande. Särskilt när det gäller den straffrättsliga delen av narkotikapolitiken är det enligt utskottets uppfattning svårt att tänka sig att överlåta beslutanderätten till EU. Från svensk sida bör emellertid, som nyss påtalats, inriktningen vara att det mellanstatliga samarbetet skall effektiviseras. Detta är av flera skäl nödvändigt. Utskottet anser således att Sverige med kraft bör engagera sig i arbetet med dessa frågor under konferensen. De förslag till förstärkande av institutionernas roll samt ändring av beslutsnivåerna som regeringen redovisar i skrivelsen bör kunna göra samarbetet inom tredje pelaren mer effektivt och resultatorienterat. Mot bakgrund av vad utskottet nu uttalat bör motionerna U19 (yrkande 5), U21 (yrkande 37) och U23 avstyrkas såvitt gäller nämnda yrkanden om att överflytta vissa frågor från tredje pelaren till första pelaren. Utskottet vill härutöver när det gäller spörsmålet om vilken pelare bekämpningen av narkotika skall ligga under erinra om att narkotikafrågorna redan nu täcks in i Maastrichtfördragets samtliga tre pelare; hälsofrågorna i första pelaren (artikel 129), internationella aspekter i den andra och övervakning/kontroll i den tredje pelaren.

Motionerna U22 (yrkande 50), U25 (yrkande 20) och U30 (yrkande 1) får, såvitt gäller frågan om att samarbetet inom tredje pelaren alltjämt skall vara mellanstatligt, anses tillgodosedda genom vad utskottet nu anfört i de delar motionerna berör utskottets beredningsområde.

I motion U21 (kds) föreslås att kommissionen skall få nödvändiga befogenheter att förhindra gränsöverskridande brottslighet, bl.a. genom utvidgad initiativrätt, och i motion U23 (m) begärs att kommissionen skall få initiativrätt inom tredje pelaren.

Som nyss framgått anser regeringen att det bör övervägas om inte institutionernas roll kan förstärkas på ett ändamålsenligt sätt så att samarbetet inom tredje pelaren kan bli mer effektivt och resultatorienterat, en tanke som utskottet nyss uttalat sitt stöd för. Bl.a. anser regeringen att kommissionen inom tredje pelaren skulle kunna ges initiativrätt också på de områden där kommissionen för närvarande saknar sådan rätt (straffrättsligt samarbete, tull- och polissamarbete). Regeringen anser vidare att kommissionens roll ytterligare kan förstärkas om den får i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de överenskommelser som träffas inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet. En sådan kompetens för kommissionen skulle, enligt regeringen, dels bidra till en ökad effektivitet och likformighet i det nationella genomförandet av konventioner och andra överenskommelser, t.ex. när det gäller åtgärder som rör kontrollen av de yttre gränserna, dels ha fördelar vad gäller konventioner inom det rättsliga och inrikes samarbetet för vilka EG-domstolen fungerar som tvistlösare.

Utskottet, som här delar regeringens uppfattning, anser att nu berörda delar

av motionerna U21 (yrkande 41) och U23 i allt väsentligt får anses tillgodosedda genom vad som nu anförs.

1995/96:JuU3y

Svensk narkotikapolitik i ett EU-perspektiv

Bakgrund

Tillgången på narkotika i världen är mycket stor. Produktionen av illegal narkotika ökar, samtidigt som den illegala handeln med narkotika blir alltmer välorganiserad och svårare att bekämpa. De politiska och ekonomiska förändringarna i Öst- och Centraleuropa har ökat riskerna för att narkotika skall spridas såväl inom regionen som till andra länder. Det går inte längre att tala om renodlade producent- eller konsumentländer. Där det finns narkotika, där växer också missbruket.

I flera europeiska länder förs en intensiv narkotikapolitisk debatt där vissa grupper förespråkar en avkriminalisering av användningen av i första hand cannabis, men det förekommer även förslag om att legalisera användningen av alla typer av narkotika. Av opinionsundersökningar som gjorts framgår dock att sådana krav saknar stöd bland befolkningarna i allmänhet. Ingen regering har heller uttalat sig för en sådan politik. I en del länder har ett kraftfullt avvisande av varje tanke på legalisering också lett till att legaliseringsförespråkarna förlorat mark och debatten i stället inriktats på hur de förebyggande insatserna skall kunna stärkas.

Från svensk sida har kampen mot narkotikabrottsligheten setts som en av de viktigaste kriminalpolitiska uppgifterna, och 1984 års narkotikapolitiska beslut (prop. 1984/85:19 och 46, JuU12, SoU8, SkU9 och UbU7) utgör grunden för en samordnad och intensifierad narkotikapolitik. Den vägledande principen för den svenska narkotikapolitiken är att samhällets samlade insatser skall ge ett tydligt och entydigt budskap om att all icke-medicinsk användning av narkotika är oacceptabel. Målet är att skapa ett narkotikafritt samhälle där annat bruk av narkotikan än det som är medicinskt motiverat inte förekommer. Den svenska narkotikapolitiken bygger på ett nära samspel mellan förebyggande åtgärder, kontrollpolitik samt behandling och rehabilitering av narkotikamissbrukare. Regeringens kriminalpolitik är särskilt inriktad bl.a. på kampen mot narkotikabrottsligheten (prop. 1994/95:100 bil. 3 s. 6–8, JuU17 s. 5 f) och i linje härmed är insatser mot narkotika högt prioriterade inom polisen, tullen, åklagarväsendet, kriminalvården, socialtjänsten, skolan och olika fritidsverksamheter.

När det gäller inriktningen av polisverksamheten mot olika slag av brottslighet anförde regeringen i förra årets budgetproposition liksom tidigare år bl.a. att polisens arbete med bekämpning av narkotikabrottsligheten bör ha fortsatt hög prioritet. Justitiekottnet ansåg för sin del att insatserna mot bl.a. narkotikabrottslighet bör ges högsta prioritet i polisarbetet, och narkotikamissbrukets roll som inkörsport till en stor del av brottsligheten underströk, enligt utskottet, vikten av denna prioritering (prop. 1994/95:100 bil. 3, JuU14 s. 6 f, rskr. 254).

I motion U22 (v) yrkas att narkotikapolitiken alltså skall vara en nationell angelägenhet och att EU inte bör ges rätt att fatta överstatliga beslut i narkotikafrågor. Enligt motionärerna är Sveriges restriktiva narkotikapolitik en nödvändighet som en motvikt till den internationella narkotikaliberalismen.

EU:s narkotikapolitik

Utgångspunkten för EU:s narkotikapolitik är att narkotikahandel och narkotikamissbruk är ett problem som kräver åtgärder inom en rad olika samhällssektorer och politikområden. En framgångsrik narkotikastrategi måste inriktas mot att minska både utbud och efterfrågan. En sådan samordnad narkotikastrategi ligger till grund för den europeiska planen för narkotikabekämpning, vilken antogs av Europeiska rådet den 26–27 juni 1995 i Cannes. Den är inriktad mot minskad efterfrågan på narkotika, bekämpning av narkotikahandeln och påverkan på tredje land. Dessa områden avspeglar EU:s tre pelare. Narkotikafrågorna faller ju, som framgått ovan, in under samtliga pelare. Den första avser hälsoskyddsaspekten, den andra avser internationella frågor och den tredje gäller kampen mot narkotikabrott.

De efterfrågedämpande åtgärderna (första pelaren) är relativt kortfattat beskrivna i planen. De frågor som tas upp är bl.a. åtgärder riktade mot riskgrupper, information till olika målgrupper, utbildning och träningsproblem för att utveckla strategier för drogprevention samt forskning och utvärdering i fråga om rehabilitering och social integration av drogmisbrukare.

Åtgärder mot internationell handel (andra pelaren) omfattar bl.a. multilateralt samarbete genom ett fortsatt deltagande i Europarådets Pompidougrupp och aktiviteter inom ramen för FN:s drogkontrollprogram. Vidare anges bilateralt samarbete med syfte att stärka nationella och regionala strategier för narkotikabekämpning, användande av antidrogeklausuler samt en prioritering av kampen mot narkotika inom handel och bistånd.

Åtgärderna för att bekämpa narkotikahandel (tredje pelaren) omfattar bl.a. utveckling av nätverk för utbyte av information och utbildning rörande existerande lagstiftning samt stöd till samarbete med andra länder. Vidare tillkommer ett utvecklat samarbete mellan medlemsstaternas polis- och tullmyndigheter.

Under var och en av de tre pelarna har konkreta strategier utarbetats. Dessa har överlämnats till en grupp av nationella experter som utarbetat en sammanhållen rapport vilken överlämnats till Europeiska rådet. Rådet har godkänt rapporten och framhållit att det brådskar med att överföra riktlinjerna till operativ och samordnad verksamhet inom unionen. Europeiska rådet har också uppmanat bl.a. kommissionen att studera i vilken utsträckning en eventuell harmonisering av lagstiftningen i de olika medlemsstaterna skulle kunna bidra till en minskning av användning och illegal handel med droger.

Som framgått ovan har vidare Europaparlamentet ansett att bl.a. aktioner mot narkotikamissbruk gradvis bör föras in under de traditionella EG-områdenas domän.

Kommissionen har i sitt arbetsprogram för 1996 angett att kommissionen skall lägga fram en plan för narkotikabekämpning och förebyggande av våld i stadsmiljöer.

Det italienska ordförandeskapet har, när det gäller första pelaren, prioriterat att få fram ett slutgiltigt antagande i rådet och Europaparlamentet av ett förslag till beslut om åtgärdsprogram inom gemenskapen för förebyggande av narkotikaberoende. När det gäller tredje pelaren har ordförandeskapet prioriterat bl.a. kampen mot narkotika och organiserad brottslighet. Vidare skall kampen mot narkotikasmuggling intensifieras genom att en åtgärdsplan tas fram.

Utskottets överväganden

I samband med att riksdagen behandlade propositionen om Sveriges medlemskap i EU (prop. 1994/95:19, JuU1y) konstaterade utskottet att det i Sverige sedan lång tid tillbaka lagts fast en narkotikapolitik där narkotikahotet mötts med offensiva insatser från kommuner, myndigheter och organisationer och att det enligt utskottets mening inte fanns skäl att ändra grunderna för denna politik vid ett medlemskap. Tvärtom borde Sverige, i enlighet med vad som framfördes i propositionen, vidmakthålla sin restriktiva narkotikapolitik. Utskottet utgick från att Sverige inom EU skulle fortsätta på den inslagna vägen och bl.a. förespråka ett utnyttjande av de kriminalpolitiska medel som står till buds i kampen mot narkotika. Utskottet ansåg det självklart att Sverige tog avstånd från och kraftfullt skulle motarbeta de legaliseringstankar m.m. avseende narkotika som finns i Europa. Socialutskottet framförde i sitt yttrande (1994/95:SoU1y) liknande tankegångar. Utrikesutskottet och riksdagen var av samma uppfattning (1994/95:UU5, rskr. 63).

Utskottet intar alltjämt denna ståndpunkt. Utskottet anser vidare från sina utgångspunkter att inriktningen av den svenska narkotikapolitiken även fortsättningsvis skall vara en nationell angelägenhet i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Utskottet utgår från att Sverige vid regeringskonferensen också verkar i den riktningen utan något uttalande från riksdagens sida. Utskottet vill dock understryka att Sverige alltjämt bör fortsätta ansträngningarna när det gäller att utveckla det internationella samarbetet mot den illegala narkotikahandeln. Sverige hör till de länder som har längst erfarenhet av en samordnad narkotikastrategi, som spänner över flera politikområden. Sveriges erfarenheter efterfrågas också i allt större utsträckning av organisationer och enskilda länder. För att även fortsättningsvis kunna upprätthålla Sveriges auktoritet på narkotikaområdet är det av största vikt att Sverige genom en konsekvent genomförd narkotikapolitik bestående av målinriktade insatser, väl utvecklade förebyggande vårdinsatser och fortlöpande kontrollåtgärder kan motverka nyrekryteringen till narkotikamissbruk. Med vad som ovan anförts får yrkande 49 i motion U22 anses tillgodosett.

Den inre gränskontrollen

1995/96:JuU3y

Bakgrund

Den fria rörligheten för personer enligt artikel 7a i Romfördraget är en av EU:s grundläggande friheter vid sidan av fri rörlighet för varor, tjänster och kapital. Dessa friheter utgör tillsammans grundpelarna för den inre marknaden. Den fria rörligheten för personer över de inre gränserna förutsätter, som nyss redovisats, i princip att kontrollerna där försvinner. En viss möjlighet finns dock enligt Romfördraget att behålla restriktioner i fråga om rörlighet över inre gränser med hänsyn bl.a. till skyddet för liv och hälsa.

Europeiska rådet har uttalat att sloandet av de inre gränserna inte får ske på bekostnad av människors säkerhet, utan att säkerheten tvärtom kommer att kunna värnas på ett effektivare sätt i framtiden genom ett systematiskt samarbete mellan medlemsländerna. Man har därför förutsatt att kompensatoriska åtgärder av olika slag behövs för att upprätthålla säkerheten inom unionen när det inte längre förekommer några personkontroller vid de inre gränserna.

Kompensatoriska åtgärder faller i huvudsak utanför EG-rätten och regleras genom särskilda konventioner eller andra former av mellanstatligt samarbete inom tredje pelaren. Utgångspunkterna för arbetet med dessa kompensatoriska åtgärder är att ett avskaffande av EU:s inre gränser inte skall föra med sig negativa effekter såsom ökad terrorism, illegal invandring, narkotikasmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet. Exempel på kompensatoriska åtgärder är att gemensamt stärka de yttre gränskontrollerna och att samarbeta i frågor om brottsbekämpning.

En konvention om kontroll av den gemensamma yttre gränsen har länge varit under diskussion och är nu färdig men ej undertecknad. Vidare diskuteras en konvention om ett europeiskt informationssystem, EIS.

På senare tid har arbetet slutförts vad gäller tre viktiga konventioner, nämligen en konvention om polissamarbete (Europol), en konvention om tullsamarbete och en konvention om skydd av EU:s finansiella intressen. Konventionerna har undertecknats av samtliga medlemsstater och beräknas träda i kraft om något år. Utskottet återkommer nedan till de två sistnämnda konventionerna.

Den inre marknaden är i stort sett förverkligad utom när det gäller fri rörlighet för personer, och personkontroll förekommer alltså vid de inre gränserna. Orsaken är att de kompensatoriska åtgärderna som skall ersätta personkontrollerna ännu inte har genomförts.

Några länder inom EU har gått före och avskaffat de inre gränskontrollerna vid de gemensamma gränserna genom det s.k. Schengensamarbetet. Detta samarbete grundar sig på en överenskommelse från år 1985. I Schengensamarbetet, som i praktiken började den 26 mars 1995, deltar fullt ut för närvarande endast Frankrike, Tyskland, Belgien, Luxemburg, Nederländerna, Spanien och Portugal. Italien och Grekland har anslutit sig, men kommer i praktiken att delta först i ett senare skede. Österrike, som är observatör sedan 1994, har undertecknat ett avtal om fullt medlemskap i Schengensamarbetet

och Danmark ansökte år 1994 om observatörskap. Schengensamarbetet avser gränskontroller av *personer* och inte av varor. Det är således passpolisens och immigrationsmyndigheternas verksamhet i de deltagande länderna som berörs. Gränskontroller av varor mellan Schengenländerna regleras av de EU-bestämmelser som ligger till grund för tullunionen resp. den inre marknaden.

I den nu aktuella skrivelsen anför regeringen att Sverige kan komma att ansluta sig till Schengensamarbetet. En förutsättning för detta är, anför det, att insatserna för bekämpning av narkotika kan bli tillräckligt effektiva. Förhandlingar i denna fråga pågår. Regeringens långsiktiga strävan är emellertid att den fria rörligheten för personer skall förverkligas mellan alla EU:s medlemsländer.

Motionerna

I motionerna U22 (v), U29 (mp) och U30 (s) begärs att den inre gränskontrollen skall behållas. Gränskontroll utgör, anför det bl.a., en effektiv metod för att bekämpa narkotikahandel och annan brottslighet.

Nuvarande svenska gränskontroll m.m.

Den nuvarande gränskontrollen för personer regleras genom bestämmelser i utlänningslagen (1989:529), utlänningsförordningen (1989:547) och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Av betydelse är också den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Polisen svarar för personkontrollen vid gränserna. Tullverket och Kustbevakningen kan medverka i kontrollen varvid den deltagande personalen har befogenhet som polismän. Kontrollen avser i första hand inresa till Sverige. Utresekontroll tillämpas numera inte rutinmässigt. Enligt utlänningsförordningen kan dock utresekontroll ske för att förebygga eller beivra brott eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I övrigt kan sådan äga rum för att genomföra den kontroll över utläningar som föreskrivs i utlänningslagen.

Tullens befogenheter vid gränskontroll regleras i tullagen (1994:1550) och, vid beivrande av brott, lagen (1960:418) om varusmuggling. I tullagens övergångsbestämmelser ges tulltjänstemän befogenhet att göra kontroller vid inre gräns för vissa uppräknade skyddsändamål i enlighet med artikel 36 i Romfördraget, t.ex. för att hindra illegal in- och utförsel av narkotika.

EU-gränskontrollutredningen har i sitt betänkande (SOU1994:131) Skyddet vid den inre gränsen lämnat förslag till ny lagstiftning om kontroll vid den inre gränsen. I förslaget, som bl.a. innebär att varusmugglingslagen inte skall gälla för varor som införs från eller utförs till ett annat EU-land, föreslås en ny lag om straff för olovlig införsel eller utförsel över EU-gräns. De varor som där upptas är bl.a. narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, vapen och ammunition, springstiletter och andra s.k. gatustridsvapen, krigsmateriel m.m. Lagen innehåller, förutom straffbestämmelser, regler om olika slag av ingripanden på grundval av brottsmisstanke. Inom

regeringskansliet pågår nu arbete med att färdigställa en lagrådsremiss på grundval av EU-gränskontrollutredningens förslag. En proposition kommer att läggas fram i riksdagen i mars.

Utskottets överväganden

Som regeringen konstaterar i skrivelsen förutsätter fri rörlighet för personer inom unionen på sikt en avveckling av de inre gränskontrollerna och andra åtgärder, vilket kommer att underlätta för personer att fritt röra sig över gränserna. Identitetskontroller av personer vid den inre gränsen behålls emellertid till dess att beslut fattats på svensk sida om avveckling av dem. Ett sådant beslut är beroende av att effektiva kompensatoriska åtgärder införs i EU. Sådana åtgärder är, som redogjorts för ovan, under uppbyggnad.

Utskottet anförde i samband med ställningstagandet till propositionen om Sveriges medlemskap i EU (1994/95:JuU1y) att sloandet av de inre gränskontrollerna måste mötas med kraftfulla alternativa motåtgärder. Effektiva spanings- och kriminalunderrättelseinsatser måste tillskapas mellan de olika europeiska polismyndigheterna. Vidare måste tullens och polisens metoder förstärkas och utvecklas. Genom en ökad samverkan mellan tull och polis borde effektiviteten kunna skärpas. Utskottet ansåg vidare att det fanns skäl att anta att dessa nya kontrollformer skulle bli väl så effektiva som traditionella gränskontroller.

Regeringen anför i skrivelsen att Sverige bör medverka till ett så effektivt samarbete som möjligt i dessa frågor. Utskottet delar, som framgått tidigare i detta yttrande, denna uppfattning. Utskottet anser vidare, i likhet med regeringen, att en översyn av fördragen måste ta hänsyn till detta samarbete, som är nära förknippat med gemenskapssamarbetet när det gäller området för fri rörlighet för personer.

Frågan om tullens kontroll av varor vid inre gräns är för närvarande föremål för utarbetande av en lagrådsremiss i regeringskansliet, och en proposition kommer att läggas i riksdagen i vår. Utskottet får anledning att återkomma till de nu aktuella frågorna i det sammanhanget. Med dessa uttalanden föreslår utskottet att motionerna U22 (yrkande 48), U29 (yrkande 45) och U30 (yrkande 7) avstyrks såvitt gäller frågan om ett behållande av den inre gränskontrollen.

Europols verksamhet m.m.

Bakgrund

Internationellt polissamarbete har en lång tradition, och Interpol, som är den mest kända och världsomfattande polisorganisationen, har verkat sedan 1923.

Polissamarbete inom EG inleddes år 1976 genom det s.k. TREVI-samarbetet. Det var ett mellanstatligt samarbete mellan EG:s medlemsländer, och därutöver deltog sju "likasinnade" länder, däribland Sverige, som gavs särskild information om det arbete som bedrevs.

I och med Maastrichtfördraget reglerades polissamarbetet inom EG, och i fördragets kapitel VI, artikel K (K.1 punkt 9) nämns polissamarbete i syfte att förebygga och bekämpa olika former av grov internationell brottslighet. Europol nämns uttryckligen som ett organ inom EU för utbyte av informationer avseende de angivna områdena.

Europolkonventionen, som utgör den rättsliga grunden för en europeisk polisbyrå (Europol) verksamhet, undertecknades i juli 1995. Konventionen skall nu ratificeras av de nationella parlamenten. För svensk del kommer en departementspromemoria att utarbetas inom Justitiedepartementet med förslag till ratificering och till lagändringar.

Europol har som målsättning att förbättra effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna och deras samarbete när det gäller förebyggandet och kampen mot terrorism, olaglig narkotikahandel och andra allvarliga former av internationell brottslighet.

Varje medlemsstat skall upprätta en nationell enhet med ansvar för att utföra vissa arbetsuppgifter, bl.a. att förse Europol med den information och de underrättelser som är nödvändiga för att Europol skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Europol skall således vara ett organ för informations- och underrättelseutbyte mellan poliskåren i medlemsländerna. Tanken är att medlemsländerna genom Europol skall kunna få del av uppgifter som finns i andra länder och att Europol dessutom, bl.a. genom kvalificerad analysverksamhet, skall kunna förädla denna information så att förundersökning och lagföring kan ske på nationell nivå. Europol har inte några operativa befogenheter.

Hos Europol skall föras tre slags dataregister. Ett informationsregister som bl.a. innehåller uppgifter om personer som dömts för eller som misstänkts för att ha begått eller varit delaktiga i sådana brott som Europol skall ägna sig åt. Vidare skall ett analysregister föras där Europol för analysändamål kan lagra även andra uppgifter än de från informationsregistret. Uppgifterna skall röra de brott som Europol skall ägna sig åt samt därmed sammanhängande brott. Vidare skall ett indexregister upprättas över de uppgifter som lagras i analysregistret.

De uppgifter som skall förekomma i de aktuella registren härrör från respektive lands nationella polisregister där uppgiften har förts in i full överensstämmelse med respektive lands nationella lagstiftning.

Justitieministern har den 16 januari 1996 i riksdagen som svar på fråga 1995/96:166 om Europolregister anfört att Europolkonventionen och dess tillämpningsföreskrifter inte urholkar och förändrar det skydd som följer av de konventioner och rekommendationer som Sverige och andra medlemsländer sedan länge har tillämpat i sina nationella rättsordningar när det gäller registerföring. Här åsyftas Europarådets dataskyddskonvention och Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter inom polis-sektorn.

Riksdagen har nyligen antagit riktlinjer för uppbyggnaden av en ny struktur avseende de brottsregister m.m. som i dag förs hos Rikspolisstyrelsen (prop. 1994/95:144, JuU21, rskr. 378). Riksdagen behandlade i ärendet en

motion med yrkande om ställningstagande till hur de nya riktlinjerna förhåller sig till uppbyggnaden av de register som bl.a. skall föras hos Europol. Riksdagen avstyrkte motionen under hänvisning till att regeringen beslutat om en översyn av den rättsliga regleringen av svenska register. Utredaren skall enligt direktiven (dir. 1995:38) beakta det inom EU pågående internationella arbetet för att bekämpa och utreda brott, bl.a. det polissamarbete som blir följden av Europolkonventionen.

Motionerna

I flera motioner begärs att Europol skall erhålla operativa befogenheter. I motion U19 (fp) förespråkas således att Europolsamarbetet skall utvecklas till ett överstatligt samarbete så att t.ex. ett lands polis kan fullfölja en polisjakt över en nationsgräns. I motion U21 (kds) framförs liknande anspråk, innefattande att Europol skall få vissa operationella befogenheter i kampen mot allvarlig internationell brottslighet. I motion U23 (m) slutligen förespråkas att Europol på sikt bör kunna medverka i vissa operativa polisinsatser, t.ex. i spaningsarbete mot grov gränsöverskridande brottslighet.

I motionerna U19 (fp) och U22 (v) tas upp frågan om registrering i Europols register. Det begärs att Sverige skall verka för restriktivitet vid sådan registrering.

EU:s inställning

Europarlamentet anför i sin rapport inför regeringskonferensen att Europol bör ges de operationella befogenheter som behövs för att underlätta kampen mot grov internationell kriminalitet.

Utskottets överväganden

Som utskottet konstaterat ovan är brottslighet med internationell anknytning ett växande problem i många länder, och bekämpandet av den gränsöverskridande kriminaliteten är ett gemensamt problem inom unionen. För att nå framgång i detta arbete är det, som tidigare uttalats i detta yttrande, en nödvändighet att öka och effektivisera det internationella samarbetet bl.a. inom polisens område. Som regeringen anförde i förra årets budgetproposition (1995/96:100 bil. 3 s. 29) är utvecklandet av kriminalunderrättelseverksamheten ett av de viktigaste inslagen i en sådan effektivisering. Polisunderrättelser anses nämligen i många sammanhang som en av de effektivare metoderna för att bekämpa internationell brottslighet (jfr prop. 1993/94:100 bil 3 s. 95 och SOU 1994:131 s. 172). Mot denna bakgrund framstår organiserandet av Europol, som skall vara ett centrum för polissamarbete i fråga om kriminalunderrättelsetjänst, som en ytterst central fråga. Därifrån och till att förorda att Europol skall ha operativa inslag i verksamheten är steget emellertid långt. Den tanken är dock inte ny. Tyskland lade fram ett förslag vid Europeiska rådets möte i Luxemburg i juni 1991 om att upprätta en central

europaisk kriminalenhet med operativa befogenheter. Förslaget väckte inte någon större entusiasm i övriga medlemsländer. I sammanhanget kan pekas på att polissamarbetet inom Schengen innehåller moment av gränsöverskridande operativ polisverksamhet. Utskottet föreslår att motionerna U19 (yrkande 5), U21 (yrkande 38) och U23 i nu berörda delar avstyrks.

När det gäller motionsönskemålen om restriktivitet vid registrering i Euro-pols register vill utskottet erinra om att de uppgifter som skall förekomma i de aktuella registren härrör från respektive lands nationella polisregister där uppgiften har förts in i full överensstämmelse med respektive lands nationella lagstiftning. Sverige bestämmer således på nationell nivå vilka uppgifter som skall införas i registren. Olika frågeställningar som rör registrering i polisregister är vidare föremål för utredning. Utskottet anser att det saknas anledning för riksdagen att föregripa det utredningsarbetet. Motionerna U19 (yrkande 5) och U22 (yrkande 53) avstyrks i nu berörda delar.

Övriga motionsönskemål

I motion U21 (kds) yrkas att kampen mot fusk inom EU bör prioriteras.

Utskottet kan inledningsvis konstatera att denna fråga redan är högt prioriterad inom EU. År 1994 lade kommissionen fram ett förslag till åtgärder för att komma åt bidragsfusk och andra oegentligheter som riktar sig mot EG:s finansiella intressen. Rådet har antagit en förordning om administrativa sanktioner för ett sådant förfarande. Vidare har rådet upprättat en konvention om skydd av EG:s finansiella intressen. Konventionen undertecknades den 26 juli 1995 av medlemsländerna och skall nu ratificeras. Konventionen innebär att staterna skall kriminalisera bedrägerier som riktar sig mot EG:s finansiella intressen.

En arbetsgrupp arbetade också under hösten 1995 fram ett protokoll till konventionen med bestämmelser om korruption (mutbrott och bestickning av tjänstemän) som kan skada EG:s finanser. Protokollet har skickats till Europaparlamentet för konsultation.

Kommissionen har vidare i januari lagt fram förslag till ytterligare ett protokoll till konventionen. Förslaget innehåller regler om straffrättsligt ansvar för juridiska personer, penningtvätt, jurisdiktion, rättshjälp och kompetens för EG-domstolen.

Det italienska ordförandeskapet har i sina prioriteringar för arbetet det första halvåret 1996 tagit upp kampen mot bedrägerier inom gemenskapen.

Kommissionen anger i sitt arbetsprogram för år 1996 att bedrägeribekämpningen då kommer att uppnå full effektivitet och att förstärkningen av det rättsliga skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen skall fortsätta. Lagstiftningen och gemensamhetsprogrammen skall ses över och göras mer effektiva i syfte att minska riskerna för bedrägerier.

Utskottet behandlade i våras en motion med begäran om åtgärder mot fusk och bedrägerier inom EU. Utskottet (1994/95:JuU14 s. 12) avstyrkte bifall till motionen under motivering att frågan ägnades ökad uppmärksamhet inom EU och att det därför saknades skäl för riksdagen att ta något initiativ i frå-

gan.

Enligt utskottets mening är det av mycket stor betydelse att arbetet med att effektivisera skyddet mot ekonomisk brottslighet som riktas mot EU intensifieras. Utskottet ser därför med tillfredsställelse på att detta arbete är högt prioriterat inom EU. Utskottet utgår från att fortsatta ansträngningar görs från svensk sida i dessa frågor. Något särskilt uttalande från riksdagen är inte erforderligt. Utskottet föreslår att motion U21 (yrkande 40) i nu behandlad del avstyrks.

I motion U21 (kds) förordas vidare att Sverige verkar för att EU genomför en europeisk ramlagstiftning för brott mot europeisk lag. En sådan lagstiftning skulle, enligt motionärerna, möjliggöra tydliga och enhetliga straff för lika brott i samtliga EU:s medlemsländer. I motion U23 (m) begärs å andra sidan att någon harmonisering av den straffrättsliga lagstiftningen inte skall ske inom överskådlig tid.

Utskottet vill, när det gäller detta spørsmål, erinra om att Sverige sedan lång tid tillbaka tagit aktiv del i det mellanstatliga samarbetet för att bekämpa internationell brottslighet. Sverige har t.ex. inom Europarådet och FN medverkat vid utarbetandet av ett flertal konventioner på det straffrättsliga området och deltar nu aktivt i det straffrättsliga samarbetet inom den tredje pelaren i EU. Utskottet anser att Sverige även fortsättningsvis bör delta aktivt i detta samarbete, men enligt utskottets mening finns det för närvarande inte någon anledning för Sverige att verka för en harmonisering av straffrätten inom unionen på sätt som föreslås i motion U21. Utskottets ställningstagande skall ses mot bakgrund av att EU:s länder har olika rättstraditioner och olika påföljdssystem. Även med beaktande av EU:s framtida utvidgning ter sig en sådan tanke inte realiserbar. Utskottet föreslår att nu berörd del av motion U21 (yrkande 39) avslås. Motion U23 i nu berörd del får mot bakgrund av utskottets nu gjorda ställningstagande anses tillgodosedd.

Stockholm den 15 februari 1996

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Lars-Erik Lövdén (s), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Sigrid Bolkéus (s), Göthe Knutson (m), Märta Johansson (s), Ingbritt Irhammar (c), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Maud Ekendahl (m), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kds) och Helena Frisk (s).

Avvikande meningar

1995/96:JuU3y

1. Gun Hellsvik, Göthe Knutson, Anders G Högmark och Maud Ekendahl (alla m) anför:

Fortsatt mellanstatligt samarbete eller överstatlighet inom tredje pelaren m.m.

Enligt Moderata samlingspartiets uppfattning bör samarbetet inom tredje pelaren i huvudsak även i fortsättningen vara mellanstatligt men på vissa områden bör en ändring ske, vilket vi strax återkommer till. Vi anser vidare att detta mellanstatliga samarbete bör effektiviseras.

Redan enligt nuvarande lydelse av Maastrichtfördraget (artikel K.9) finns en möjlighet att lyfta över vissa frågor, t.ex. kampen mot narkotikamissbruk, från tredje pelaren till första pelaren. Vi anser, som framgår av vår motion U23, att det vore en fördel om så sker på så sätt att vissa minimiregler beträffande åtgärder mot spridning av narkotika infördes inom hela EU. Det sagda får naturligtvis inte hindra något medlemsland från att vidta ytterligare åtgärder på området. Regeringen bör aktivt verka för en sådan ordning vid regeringskonferensen.

Vi anser vidare, i enlighet med vad som anförs i motion U23, att det skall övervägas om inte kommissionen skall ges initiativrätt också på de områden inom tredje pelaren där den för närvarande inte har en sådan rätt, nämligen när det gäller straffrättsligt samarbete samt tull- och polissamarbete. En sådan rätt skulle inte förändra samarbetets mellanstatliga karaktär men däremot kunna effektivisera samarbetet inom tredje pelaren. Även i denna fråga bör regeringen verka kraftfullt vid regeringskonferensen.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U23 i nu berörd del bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Europols verksamhet m.m.

Vi anser att gemensamma polisinsatser är en förutsättning för en effektiv brottsbekämpning inom EU. Det är därför viktigt att det praktiska Europolsarbetet snabbt kommer i gång och börjar fungera i kampen mot den internationella brottsligheten.

Polissamarbetet inom Europol bygger på informationsutbyte och analys, och de operativa polisiära insatserna skall utföras av de nationella polisstyrkorna. Som vi anfört i vår motion U23 anser vi, i ett längre perspektiv, att det bör övervägas om Europolpersonal, under befäl av nationell polis, även skall kunna medverka i vissa operativa insatser, t.ex. i spaningsarbete mot grov gränsöverskridande brottslighet. En tydlig avvägning och avgränsning måste emellertid ske mellan de rent nationella insatserna, samarbetet mellan de nationella polismyndigheterna samt de direkta EU-insatserna. Av närhetsprincipen följer att endast sådana uppgifter som behöver lösas på europeisk nivå skall utföras inom EU:s ram. Regeringen bör verka i den riktning vi nu anvisat när det gäller det framtida Europolsarbetet.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U23 i nu berörd del bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Övriga motionsspörsmål

1995/96:JuU3y

Mot bakgrund av de stora kulturella skillnader som fortfarande råder mellan EU:s medlemsländer anser vi, vilket framgår av motion U23, att någon harmonisering av den straffrättsliga lagstiftningen inom EU inte bör ske inom överskådlig tid. Regeringen bör verka för detta.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U23 i nu berörd del bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

2. Siw Persson (fp) anför:

Fortsatt mellanstatligt samarbete eller överstatlighet inom tredje pelaren m.m.

Enligt Folkpartiet liberalernas uppfattning utvecklas det mellanstatliga samarbetet inom tredje pelaren alltför långsamt på grund av de många beslutsnivåerna och kravet på enhällighet vid beslutsfattandet. En förändring bör ske. Vi anser det angeläget att bl.a. kampen mot narkotikamissbruk, kampen mot bedrägeri i internationell skala samt den yttre gränskontrollen förs över till första pelaren och därmed blir föremål för överstatligt beslutsfattande. Detta skulle ha den fördelen att de lagar som skall styra verksamheten skulle underställas också Europaparlamentets prövning och att tvister skulle hänskjutas till EG-domstolen för avgörande. Regeringen bör, enligt vår uppfattning, verka för detta vid regeringskonferensen.

Vi anser att riksdagen med anledning av vår motion U19 yrkande 5 i nu berörd del bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Europols verksamhet m.m.

Folkpartiet liberalerna anser, mot bakgrund av att brottsligheten blir alltmer internationell till sin karaktär, att det europeiska polissamarbetet bör vidgas. Vi är därför positivt inställda till Europolsamarbetet och anser att det bör utvecklas till ett överstatligt samarbete på så sätt att t.ex. ett lands polis kan fullfölja en polisjakt över en nationsgräns, att gemensamma brottsregister kan upprättas och att gemensamma insatsstyrkor mot vissa brottstyper kan upprättas. Enligt vår uppfattning bör narkotika- och vapensmugglare och andra lagöverträdare löpa samma risk att gripas oberoende av i vilket europeiskt land de befinner sig.

När det gäller de uppgifter som skall registreras i Europols register är vi väl medvetna om att det är medlemsländerna som förser Europol med dessa uppgifter, och att uppgifterna förs in i överensstämmelse med medlemsländernas nationella regler. Sverige följer här, liksom de andra medlemsländerna, Europarådets rekommendationer på området, och redan i detta ligger en garanti för att polisen inte för in uppgifter som enbart grundar sig på ras, sexuell läggning m.m. Vi vill emellertid understryka att restriktivitet måste gälla för vilka uppgifter som skall få finnas i denna typ av register. Det får ankomma på regeringen att verka för detta.

Vi anser att riksdagen med anledning av vår motion U19 yrkande 5 i nu berörda delar bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

3. Alice Åström (v) anför:

Den inre gränskontrollen

Vänsterpartiet är för fri rörlighet för personer och detta bör, enligt vår mening, i första hand innebära att personer har rätt att passera gränser när som helst och hur ofta som helst utan att begära tillstånd till det. Det innebär inte anser vi, till skillnad från vad som förespråkas inom EU, att de inre gränskontrollerna bör avskaffas. I Norden har vi under flera decennier visat att det fungerar mycket bra med passfrihet i kombination med bevarad gränskontroll. Det är väl motiverat att för kontroll av narkotika, vapen samt miljöskadliga och ohälsosamma produkter ha rätt att utsätta personer, bagage, fordon och varor för gränskontroll varje gång de passerar gränsen mellan länder. Detta innebär inget hinder mot den fria rörligheten. Ett avskaffande av de inre gränskontrollerna kommer obönhörligt att leda till fler och fler krav på kompensatoriska inrikes kontrollinsatser av polis, registrering i dataregister m.m., vilket är ett klart större hot mot den personliga integriteten än vad en fortsatt gränskontroll någonsin kommer att vara. Det får ankomma på regeringen att vidta åtgärder så att den rådande inre gränskontrollen behålls.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U22 yrkande 48 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Europols verksamhet m.m.

Som vi anfört ovan kommer avskaffandet av de inre gränskontrollerna att leda till kompensatoriska åtgärder i form av registrering i olika dataregister. Enligt vår uppfattning finns det anledning att starkt begränsa vilka uppgifter som kan bli föremål för registrering. Sverige, som alltid har varit ett föregångsland i kampen för medborgerliga fri- och rättigheter, måste aktivt motverka registerföring i t.ex. Europols register av integritetskränkande uppgifter. Det får ankomma på regeringen att vidta åtgärder härför.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U22 yrkande 53 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

4. Kia Andreasson (mp) anför:

Fortsatt mellanstatligt samarbete eller överstatlighet inom tredje pelaren m.m.

I skrivelsen anför regeringen att det bör övervägas om inte EU:s institutioners roll kan stärkas när det gäller frågor som faller under tredje pelaren. Bl.a. anføres att kommissionen kan ges initiativrätt också på de områden där kommissionen för närvarande saknar sådan rätt (straffrättsligt samarbete, tull- och polissamarbete). Regeringen anser vidare att kommissionens roll ytterli-

gare kan förstärkas om den får i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de överenskommelser som träffas inom ramen för det rättsliga och inrikes samarbetet.

Miljöpartiet är inte berett att ställa sig bakom de i skrivelsen angivna förändringarna av institutionernas roll när det gäller samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. I stället bör regeringen verka för att den nuvarande ordningen behålls. Detta bör ges regeringen till känna.

Den inre gränskontrollen

Miljöpartiet är inte berett att avskaffa de inre gränskontrollerna för att uppnå fri rörlighet för personer. Vi kan inte, som framgår av motion U29, ställa oss bakom de kompensatoriska åtgärder som planeras för att uppväga avskaffandet av kontrollerna. Vi syftar här bl.a. på olika dataregister med personuppgifter av olika slag. Regeringen bör således vid regeringskonferensen verka för att den inre gränskontrollen behålls.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U29 yrkande 45 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Europols verksamhet m.m.

Som framförs i motion U22 kommer avskaffandet av de inre gränskontrollerna obönhörligt att leda till fler och fler krav på kompensatoriska inrikes kontrollinsatser av polis, registrering i dataregister m.m., vilket är ett klart större hot mot den personliga integriteten än vad en fortsatt gränskontroll någonsin kommer att vara. Miljöpartiet anser mot bakgrund av vad som nu anförts att Sverige, som varit ett föregångsland i kampen för medborgerliga fri- och rättigheter, aktivt måste motverka registerföring av integritetskränkande uppgifter i t.ex. Europols register. Det får ankomma på regeringen att vidta åtgärder härför.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U22 yrkande 53 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

5. Rolf Åbjörnsson (kds) anför:

Fortsatt mellanstatligt samarbete eller överstatlighet inom tredje pelaren m.m.

Kristdemokraterna har uppfattningen att regeringen intar en alltför passiv hållning till samarbetet inom tredje pelaren när den anser att detta samarbete alltfjämt skall vara av strikt mellanstatlig karaktär. I kampen mot den internationella, gränsöverskridande narkotikabrottsligheten krävs betydligt kraftfullare verktyg. Som framförs i vår motion U21 bör bl.a. den yttre gränskontrollen flyttas över till första pelaren och därmed bli föremål för överstatligt beslutsfattande. En sådan ordning innebär bl.a. att dessa områden placeras under Europaparlamentets politiska kontroll och EG-domstolens juridiska kontroll. Medlemsländerna skall dock alltfjämt ha rätt att värna sin territoriella suveränitet och integritet samt medborgarnas säkerhet. Regeringen bör aktivt verka för en sådan ordning vid regeringskonferensen.

Vi anser vidare i enlighet med vår motion U21 att kommissionen bör få initiativrätt på tredje pelarens område bl.a. när det gäller polissamarbetet. Även i denna fråga bör regeringen verka kraftfullt vid regeringskonferensen.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U21 yrkandena 37 och 41 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Europols verksamhet m.m.

Vi anser att gemensamma polisinsatser är en nödvändig förutsättning för ett effektivt bekämpande av brottsligheten inom EU. Europol bör därför omvandlas till en europeisk polismyndighet med operativa befogenheter när det gäller grov internationell kriminalitet. De operationer som kommer att utföras av Europol i olika medlemsländer bör emellertid ske under ledning av nationell polis. Regeringen bör verka i den riktning vi nu anvisat när det gäller det framtida Europolsamarbetet.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U21 yrkande 38 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Övriga motionsönskemål

När det gäller frågan om åtgärder mot fusket inom EU är vi medvetna om att ett arbete inletts och att en konvention i ämnet undertecknats av medlemsländerna. Detta är emellertid inte tillräckligt. Ytterligare åtgärder mot detta fusk måste, som vi anför i vår motion U21, prioriteras. Det får ankomma på regeringen att kraftfullt verka i denna fråga vid regeringskonferensen.

När det gäller det straffrättsliga samarbetet är vi, vilket också framgår av vår motion U21, av den uppfattningen att det behövs en europeisk ramlagstiftning för brott mot europeisk lag som möjliggör enhetliga straff för lika brott i samtliga medlemsländer. Även i denna fråga bör regeringen verka vid regeringskonferensen.

Vi anser att riksdagen med anledning av motion U21 yrkandena 39 och 40 bör göra ett tillkännagivande till regeringen i enlighet med det ovan sagda.

Särskilt yttrande

Ingbritt Irhammar (c) anför:

Europols verksamhet m.m.

Jag anser att det noga bör övervägas vilka uppgifter som skall få registreras i den typ av register som Europol skall få föra. Eftersom spörsmålet är föremål för utredning har jag emellertid valt att inte nu framföra något särskilt yrkande. Jag har emellertid för avsikt att återkomma i saken i samband med att riksdagen skall godkänna Europolkonventionen.

1995/96:JuU3y

Gotab, Stockholm 1996