

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 12 mars 1998 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget jämte motioner väckta med anledning av propositionen samt fyra motioner från allmänna motionstiden år 1997 och ytterligare en motion, allt i delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde.

Socialförsäkringsutskottet behandlar i det följande godkännandet av Amsterdamfördraget utifrån propositionens avsnitt 10.1 Fri rörlighet för personer och avsnitt 12.2.2 Införlivande av Schengensamarbetet samt motionerna U14 yrkande 1, U16 yrkandena 8 och 10, U17 yrkandena 1, 8, 10 (delvis) och 12, U19 yrkande 2 samt U21.

Inledning

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Genom Amsterdamfördraget förs ett antal samarbetsområden över från det mellanstatliga samarbetet i rättsliga och inrikes frågor till gemenskapsarbetet. Det gäller bl.a. samarbetet inom områdena yttre gränskontroller och asyl- och invandringspolitik. Följden härav är att beslutsbefogenheter i motsvarande grad lämnas över till Europeiska gemenskapen (EG). I och med att dessa samarbetsområden förs över från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren kommer de institutionella reglerna i EG-fördraget att gälla på dessa områden med de för EG sedvanliga beslutsinstrumenten och beslutsformerna. Under en övergångstid om fem år gäller dock att alla beslut skall fattas med enhällighet och att kommissionens initiativrätt skall delas med medlemsstaterna.

Propositionen*Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (avsnitt 10.1.1)*

Genom Amsterdamfördraget förs frågorna om asyl, invandring och gränskontroll över till samarbetet i första pelaren. Detta innebär enligt propositionen, förutom att dessa frågor i framtiden kommer att behandlas i den sedvanliga institutionella ramen i första pelaren, att målen för samarbetet görs tydligare och att de för första pelaren gällande beslutsformerna kommer att användas. De nya reglerna förs in i en ny avdelning IIIa i EG-fördraget under rubriken Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer. Enligt den nya avdelningens inledande artikel skall rådet, för att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, bl.a. inom fem år efter ikraftträdandet besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa fri rörlighet för personer samtidigt som åtgärder vidtas i fråga om kontroller av yttre gränser, asyl och invandring enligt vissa bestämmelser i den nya avdelningen. Vidare skall beslutas om andra åtgärder i fråga om asyl, invandring och skydd av rättigheterna för medborgare i tredje land.

Enligt en gemensam förklaring (15) skall de åtgärder som rådet i framtiden beslutar om – och som ersätter bestämmelserna om avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna som finns i Schengenkonventionen – tillhandahålla minst samma nivå av säkerhet och skydd som de bestämmelser i Schengenkonventionen som de ersätter.

Gränskontroll och visering (avsnitt 10.1.2)

Inom fem år efter det Amsterdamfördraget trätt i kraft skall rådet enligt propositionen besluta om åtgärder i syfte att säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer när de passerar inre gränser och åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser. Rådet skall besluta om bl.a. förteckning över länder vars medborgare är undantagna från krav på visering.

Asyl och invandring (avsnitt 10.1.3)

Enligt Amsterdamfördraget skall åtgärder vidtas för att fastställa vilken medlemsstat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan ingiven av tredjelandsmedborgare. Numera regleras denna fråga inom EU av Dublinkonventionen, som för Sveriges del trädde i kraft den 1 oktober 1997. Konsekvensen av Amsterdamfördraget blir att Dublinkonventionens regelverk överförs till första pelaren.

Rådet skall vidare fastställa miniminormer för mottagande av asylsökande, varmed avses villkoren för de asylsökande som väntar på att deras ansökningar skall avgöras. Denna fråga regleras inte inom tredje pelaren utan är helt en nationell fråga. För Sveriges del finns bestämmelserna härvidlag främst i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Vidare finns en punkt som gäller miniminormer för när tredjelandsmedborgare skall betraktas som flyktingar. I propositionen framhålls att det bör

understrykas att utgångspunkten för denna harmonisering av materiella asylregler skall ske i form av en miniminorm som utgår från flyktingbegreppet enligt Genèvekonventionen. Det finns således ingen möjlighet att etablera en miniminivå som avviker från Genèvekonventionens krav. Regleringen hindrar inte heller en medlemsstat från att anta generösare regler än vad miniminormen anger. En punkt i fördraget rör miniminormer för medlemsstaternas förfarande för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Syftet är att harmonisera regelsystemen för asylprövning i medlemsstaterna med beaktande av de krav som rättsstatsprincipen innebär. Genom Amsterdamfördraget öppnas enligt regeringen möjligheten att besluta om gemensamma miniminivåer på området. I Sverige kommer dessa regler att gälla för handläggningen av sådana enskilda utlänningsärenden som regleras i utlänningslagen (1989:529).

Enligt en gemensam förklaring (17) skall i frågor som rör flyktingpolitik samråd ske med UNHCR och andra relevanta organisationer.

I fördraget finns också en artikel som gäller miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land och för personer som i andra avseenden behöver internationellt skydd. Bestämmelsen tar sikte på andra grupper av skyddsbehövande tredjelandsmedborgare än flyktingar enligt Genèvekonventionen. Medlemsstaterna har enligt propositionen ansett att det finns ett behov av harmonisering på detta område, bl.a. mot bakgrund av den massflykt från f.d. Jugoslavien som skedde under första hälften av 1990-talet.

Vidare finns en artikel som behandlar åtgärder inom ramen för invandringsspolitiken på två olika områden. Det gäller åtgärder som anger villkor för inresa och bosättning samt normer för medlemsstaternas förfarande när det gäller visering för längre tid och uppehållstillstånd. Vidare gäller det åtgärder om illegal invandring och olaglig bosättning, däri inbegripet avvisning och utvisning av dem som olagligen uppehåller sig i medlemsstaterna.

Protokollet om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater (avsnitt 10.1.3)

Det s.k. asylprotokollet gäller behandlingen i medlemsstaterna av asylansökningar ingivna av medborgare i andra medlemsstater. Enligt propositionen anges i protokollet tre situationer i vilka asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater får prövas. Enligt regeringen är alla tre situationerna exceptionella. Den första situationen gäller när en medlemsstat, i vilken asylsökanden är medborgare, i enlighet med artikel 15 i Europakonventionen vidtar åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheter enligt konventionen. De båda övriga fallen knyter an till olika stadier av ett sådant suspensionsförfarande som regleras i den nya artikeln F 1 i Unionsfördraget (sanktioner mot en medlemsstat som begår allvarliga och upprepade brott mot mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska principer).

En medlemsstat kan enligt propositionen ensidigt besluta att pröva en asylansökan. Om medlemsstaten gör det, skall rådet omedelbart underrättas och ansökningen behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart ogrundad, utan att detta påverkar medlemsstaternas befogenhet att fatta be-

slut. Detta kan enligt propositionen innebära en smärre förändring när det gäller tolkningen av relevanta svenska bestämmelser.

I en gemensam förklaring (48) anges att protokollet inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som de anser vara nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt Genèvekonventionen.

Belgien har i en ensidig förklaring (5) till protokollet klargjort att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat.

Beslutsfattande (avsnitt 10.1.6)

Under en övergångsperiod om fem år från ikraftträdandet av Amsterdamfördraget skall rådet i frågor som omfattas av den nya avdelningen IIIa i EG-fördraget fatta beslut med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Förslagsrätten skall under den tiden vara delad mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Efter den femåriga övergångsperioden skall kommissionen ha ensamrätt att lägga fram förslag till åtgärder, dvs. samma ordning som enligt EG-fördraget gäller i övrigt i första pelaren. Kommissionen skall dock vara förpliktad att pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet.

Vidare skall rådet efter övergångsperioden enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet fatta beslut om att hela eller delar av den nya avdelningen skall omfattas av medbeslutandeförfarandet i artikel 189b, dvs. beslut med kvalificerad majoritet. Vidare får EG-domstolen meddela förhandsavgöranden i frågor som regleras i den nya avdelningen.

I en artikel i fördraget erinras om att tillämpningen av bestämmelserna i avdelning IIIa är underkastad bestämmelserna i de tre protokoll som rör Storbritanniens och Irlands respektive Danmarks ställning i samarbetet enligt avdelning IIIa. Danmarks ställning behandlas särskilt nedan. I protokollet om Storbritanniens och Irlands ställning (B.4) anges att dessa länder inte skall delta i och inte vara bundna av beslut som fattas enligt avdelning IIIa i Unionsfördraget. Dessa länder kan dock inom en viss tidsfrist anmäla att de önskar delta i ett föreslaget beslut eller i efterhand ange att de önskar följa ett beslut som har fattats enligt avdelning IIIa.

Motioner

I två motioner yrkas avslag på propositionen med hänvisning bl.a. till asyl- och invandringsfrågorna samt det s.k. asylprotokollet. Några motioner tar sikte enbart på asylprotokollet eller Belgiens ensidiga förklaring.

Bengt-Ola Rytter och Lena Klevenås (s) begär i motion U14 yrkande 1 att riksdagen avslår propositionen. I motionen framförs kritik mot fördraget på olika områden. Motionärerna hänvisar bl.a. till att majoritetsbeslut i praktiken kommer att införas efter den femåriga övergångsperioden. Vidare framhålls att till fördraget är fogat ett kontroversiellt protokoll om asyl som innebär att ett EU-land inte självständigt kan behandla en ansökan om asyl av en medborgare i ett annat medlemsland. Protokollet har enligt motionärerna av

människorätsorganisationer kritiserats för att strida mot Genèvekonventionen. Motionärerna anser också att fördragstexterna inom området är så komplicerade att systemet är som gjort för att stärka byråkraternas makt på politikernas bekostnad.

Även i motion U17 yrkande 1 av Gudrun Schyman m.fl. (v) begärs att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna hänvisar därvid bl.a. till protokollet om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater. Enligt motionärerna upphäver i det närmaste bestämmelserna i protokollet rätten för EU-medborgare att söka asyl i ett annat EU-land. UNHCR har allvarligt kritiserat protokollet för att strida mot staternas åtaganden enligt Genèvekonventionen. Motionärerna anser att protokollet innebär att Sverige genom att ratificera Amsterdamfördraget skulle bryta mot sina åtaganden enligt Genèvekonventionen. I motionen framförs vidare kritik mot att ministerrådet skall underrättas om asylansökningar gjorda av medborgare från ett EU-land och att ansökan skall behandlas utifrån förutsättningen att den är ogrundad. Enligt motionärerna strider detta mot asylrättens grundidé att asylprövning är en humanitär handling som inte skall ha någon betydelse för ländernas goda diplomatiska förbindelser. I yrkande 8 begärs ett tillkännagivande om att inte införa någon skyldighet om att underrätta rådet om asylansökningar.

I motion U19 yrkande 2 av Lennart Rohdin (fp) begärs ett tillkännagivande om asylprotokollet. Enligt motionären är protokollet principiellt otillfredsställande. Sverige bör enligt motionären ansluta sig till den ensidiga förklaring om protokollet som avgivits av Belgien. Även Birger Schlaug m.fl. (mp) är starkt kritiska till asylprotokollet och hävdar att Sverige bör ansluta sig till denna ensidiga förklaring samt begär i motion U16 yrkande 8 ett tillkännagivande härom.

I motion U21 av Margitta Edgren m.fl. (fp) framhålls att det inom EU behövs en flyktingpolitik som säkerställer att alla ansökningar om asyl behandlas enligt Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll. Utan en gemensam europeisk flyktingpolitik och ett förtroende mellan EU-länderna är enligt motionärerna risken stor att varje land fortsätter att skärpa sin nationella flyktingpolitik i syfte att undvika ansvar för asylprövning och för flyktingar. Miniminormer är enligt motionärerna ett steg mot en mer sammanhållen politik. I yrkande 1 begärs att riksdagen måtte uttala sitt stöd för Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll och därmed bekräfta den praxis som finns i Sverige vad gäller asyl. Motionärerna är också starkt kritiska till asylprotokollet och anser att detta är oförenligt med den svenska lagstiftning som gäller vid prövning av en ansökan om asyl. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om det anförda.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare vid flera tillfällen haft anledning att uttala sig om överförande av asyl- och invandringsfrågorna från tredje pelaren till samarbetet i första pelaren och det s.k. asylprotokollet.

I socialförsäkringsutskottets yttrande 1995/96:SfU3y över regeringens skrivelse 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996 delade utskottet rege-

ringens uppfattning att lämpliga delar av asyl- och invandringsfrågorna borde kunna föras över till gemenskapskompetens.

I yttrande 1996/97:SfU5y över regeringens skrivelse 1996/97:80 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen 1996 anförde utskottet bl.a. följande. I samband med information till riksdagen från regeringen om EU:s regeringskonferens den 10 april 1997 uppgav utrikesministern att Sverige var berett att flytta över asyl- och invandringsfrågorna till första pelaren. Detta borde enligt utrikesministern ske för att få större kraft att genomföra beslut och skapa större öppenhet kring frågorna. Enligt utrikesministern borde majoritetsröstning först så småningom bli aktuell. Utskottet delade denna uppfattning om såväl överflyttning av asyl- och invandringsfrågorna till första pelaren som uppfattningen att majoritetsbeslut bör komma i fråga först i ett senare skede. Utrikesutskottet hade ingen annan uppfattning än socialförsäkringsutskottet (bet. 1996/97:UU13).

Utskottet har således tidigare uttalat sitt stöd för en överföring av asyl- och invandringsfrågor från tredje pelaren till gemenskapskompetensen i första pelaren men också att majoritetsbeslut bör komma i fråga först i ett senare skede. Enligt utskottets uppfattning är det därför positivt att asyl- och invandringsfrågorna genom Amsterdamfördraget nu förs över till gemenskaps-samarbetet i första pelaren. Det innebär, enligt utskottets mening, att samarbetet i dessa frågor effektiviseras och även att det nås en ökad öppenhet och en bättre demokratisk och rättslig kontroll inom dessa områden. Det bör vidare påpekas att bestämmelserna beträffande asyl och invandring kommer att få karaktär av miniminormer och att varje medlemsstat inom sig således kan besluta om generösare regler.

Flera motioner vänder sig mot innehållet i det s.k. asylprotokollet. Utskottet uppmärksammade redan i det nämnda yttrandet 1996/97:SfU5y att frågan om rätt för medborgare i en medlemsstat att söka asyl i annan medlemsstat diskuterades inom ramen för regeringskonferensen. Utskottet konstaterade därvid att statssekreteraren i Utrikesdepartementet, tillika Sveriges chefsförhandlare vid regeringskonferensen, Gunnar Lund vid EU-nämndens överläggningar den 7 februari 1997 hade uppgett att Sveriges syn var att man givetvis inte kan beröva en medborgare i ett EU-land den rätt att söka asyl som denne har i kraft av internationella konventioner. Samtidigt uppgavs att Sverige har förståelse för den grundsynen att det rimligen inte skall bli aktuellt för någon medborgare i ett EU-land att söka eller känna sig behöva söka asyl i ett annat EU-land. Hur detta till äventyrs skulle komma till uttryck i fördraget skulle fortsättningsvis diskuteras. Vidare konstaterade utskottet att utrikesministern den 10 april 1997 vid informationen till riksdagen bekräftat att Sverige intar den ståndpunkten att internationella konventioner har företräden framför den nämnda principen. Socialförsäkringsutskottet framhöll i yttrandet vikten av att Sverige i alla sammanhang och utan inskränkningar värnar om asylrätten.

Sedan regeringskonferensen avslutats har utskottet under hösten 1997 haft en utfrågning med statssekreterarna i Utrikesdepartementet Gun-Britt Andersson och Gunnar Lund om innebörden av asylprotokollet.

Socialförsäkringsutskottet vill framhålla att Sverige alltid i internationella sammanhang har lagt stor vikt vid att verka för en solidarisk ansvarsfördel-

ning och för att stärka flyktingars rättsliga skydd. Utskottet kan inte godta någon som helst inskränkning vad gäller tillämpningen av Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll och andra internationella åtaganden avseende asyl. Regeringen framhåller i propositionen att protokollet inte på något sätt inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Protokollet kommer inte att föranleda någon ändring av de regler som gäller för prövningen av asylansökningar i Sverige. Varje ansökan skall enligt regeringen även fortsättningsvis tas upp till individuell prövning. Sverige har i likhet med övriga medlemsstater valt att inte ansluta sig till Belgiens ensidiga förklaring till protokollet att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. Anledningen till det är enligt regeringen att man anser att protokollet, särskilt då det ses tillsammans med den nämnda gemensamma förklaringen (48), inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Eftersom det i ingressen till asylprotokollet slås fast att Genèvekonventionen beaktats och protokollet tar hänsyn till konventionens syften och slutgiltiga karaktär, och detta sett tillsammans med den gemensamma förklaringen, är det utskottets bestämda uppfattning att protokollet inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Detta bekräftades också vid utskottets nämnda utfrågning och är enligt vad som anges i propositionen regeringens uppfattning.

Med utgångspunkt från de frågor utskottet har att bereda tillstyrker utskottet att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget. Utskottet anser vidare att syftet med motion U21 yrkande 1 i huvudsak får anses tillgodosett med det anförda och motionen bör avslås av riksdagen. Motionerna U14 yrkande 1, U17 yrkandena 1 och 8, U16 yrkande 8, U19 yrkande 2 och U21 yrkande 2 bör avstyrkas av utrikesutskottet.

Utskottet vill i detta sammanhang även hänvisa till att utskottet i det ovan nämnda yttrandet 1996/97:SfU5y framhållit vikten av att tredjelandsmedborgare som är bosatta i ett unionsland ges ökade möjligheter att erhålla arbets- och uppehållstillstånd. Detta förutsätter dock att tillståndsreglerna i de olika medlemsländerna blir mer likartade. Utskottet förutsatte att Sverige verkar för detta kommer att ske.

Protokollet om Danmarks ställning (avsnitt 10.1.5)

Propositionen

I propositionen anføres att Danmark valt att ställa sig utanför samarbetet enligt avdelning IIIa i konsekvens med det förbehåll beträffandet samarbetet i tredje pelaren som gjordes inför andra folkomröstningen i Danmark om ratifikationen av Unionsfördraget. Danmarks ställningstagande föranledde ett särskilt beslut av stats- och regeringscheferna vid Europeiska rådets möte den 12 december 1992 i Edinburgh.

I linje härmed anges i del I i protokollet om Danmarks ställning (B.5) att Danmark inte skall delta i eller vara bundet av beslut som fattas i det samarbete som regleras i avdelning IIIa. Däremot kan Danmark inom sex månader efter det att ett beslut har fattats enligt reglerna i IIIa och som har sin grund i

Schengenregelverket besluta att införa motsvarande bestämmelser i sin nationella lagstiftning. Enligt del III i protokollet kan Danmark när som helst – i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser – meddela att Danmark inte vill använda sig av något av sina undantag enligt protokollet. I sådana fall kommer Danmark att till fullo tillämpa alla relevanta åtgärder som då är i kraft och som har vidtagits inom ramen för EU.

Motion

I motion U16 av Birger Schlaug m.fl. (mp) begärs i yrkande 10 ett tillkännagivande om att Sverige skall begära att få samma särställning i unionen som Danmark erhållit. Enligt motionärerna har Danmark, Irland och Storbritannien visat att det gick att få undantag mot obehagliga delar av fördraget. Danmark har enligt ett särskilt protokoll kunnat behålla ett mellanstatligt förhållande till EU vad gäller EMU, försvarspolitik samt rättsliga och inrikes frågor. Detta innebär enligt motionärerna att Danmark exempelvis kan ansluta sig till en utbyggnad av Schengenregelverket i den mån man själv önskar, men också att man när som helst kan avstå från att införa ytterligare direktiv.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har ovan tillstyrkt att frågorna om asyl, invandring och gränskontroll förs över till samarbetet i första pelaren. En begäran om att erhålla samma särställning som Danmark med avseende på de nämnda frågorna skulle innebära att Sverige inte skulle kunna delta i eller omfattas av de beslut som fattas enligt bestämmelserna i avdelning IIIa. Utskottet avstyrker motion U16 yrkande 10.

Införlivande av Schengensamarbetet (avsnitt 12.2.2)

Propositionen

I propositionen anføres att det nuvarande Schengensamarbetet införlivas med EU genom ett särskilt protokoll (B.2). Det innebär att detta samarbete kommer att äga rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. under medverkan av EU:s institutioner enligt de regler som gäller enligt fördragen. De nuvarande Schengenstaterna kommer alltså att, från den tidpunkt Amsterdamfördraget träder i kraft, fortsätta sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. Schengenregelverket delas upp och hänförs till relevanta bestämmelser i första och tredje pelaren. Vad som skall avses med Schengenregelverket är angivet i en särskild bilaga till protokollet. Rådet skall med enhällighet vidta alla nödvändiga åtgärder för att föra över samarbetet till EU. Rådet skall också med tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen fastställa till vilken pelare olika delar av regelverket skall hänföras. Innan rådet fattat dessa beslut skall Schengenregelverket anses tillhöra den tredje pelaren.

I motion U17 av Gudrun Schyman m.fl. (v) är motionärerna starkt kritiska till de texter som reglerar samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Det är en snårskog av överstatliga och mellanstatliga EU-regler, mellanstatliga avtal, konventioner och tilläggs- och undantagsprotokoll. Enligt motionärerna kommer den nordiska passunionsmodellen, som kombinerar passfrihet och nationell kontroll vid gränserna, att försvinna i och med att gränskontrollerna avskaffas. När det gäller införlivandet av Schengenavtalet och dess tillämpningsföreskrifter med EU framhåller motionärerna att regelverket delas upp och hänförs till bestämmelser i såväl första pelaren som tredje pelaren. Med tanke på de stora skillnader som föreligger beträffande både demokratisk och rättslig kontroll i första och tredje pelaren är det av yttersta vikt att de nationella parlamenten får en fullständig insyn i denna process. Enligt motionärerna bör protokollet (D.13) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen tillämpas i detta förfarande. I yrkande 10 begärs ett tillkännagivande om samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Motionärerna anser också att Eurodac, dvs. systemet med att ta fingeravtryck på asylsökande som är över 14 år, hotar rättssäkerheten och därför bör motarbetas. I yrkande 12 begärs ett tillkännagivande om att inte utveckla Eurodac.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan ha förståelse för motionärernas synpunkter med avseende på bestämmelserna som reglerar samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Det är dock främst en följd av skillnaderna i samarbetsformer inom första respektive tredje pelaren. I propositionen anförS beträffande den nordiska passkontrollöverenskommelsen att samtliga nordiska länder är angelägna att slå vakt om denna. Vidare anför regeringen att Schengenprotokollet innehåller bestämmelser om att särskilda avtal skall ingås med Norge och Island som innebär att dessa båda länder även i fortsättningen skall kunna delta i samarbetet på de områden som Schengensamarbetet i dag omfattar. Detta, tillsammans med bestämmelserna i det särskilda protokollet om Danmarks ställning (B.5), gör enligt regeringen att det finns förutsättningar att säkerställa att den nordiska passfriheten kan bibehållas inom ramen för det bredare europeiska samarbetet på dessa områden som Schengensamarbetets införlivande i EU och Norges och Islands medverkan i detta samarbete innebär. Utskottet delar regeringens uppfattning i denna fråga.

Protokollet om de nationella parlamentens roll i EU (D.13) innebär bl.a. att kommissionens lagförslag skall göras tillgängliga i så god tid att varje medlemsstats regering kan säkerställa att dess eget parlament erhåller dem på lämpligt sätt. Protokollet är således inte tillämpligt med avseende på det förfarande i tredje pelaren som innebär en överflyttning av vissa delar av Schengenregelverket till första pelaren. Utskottet utgår dock från att regeringen på lämpligt sätt håller riksdagen informerad om denna process. Något tillkännagivande anser utskottet inte påkallat med anledning härav. Utskottet anser således att utrikesutskottet bör avstyrka motion U17 yrkande 10 i denna del.

Eurodac, det datoriserade fingeravtryckssystemet för jämförelse av asylsökandes fingeravtryck, är avsett att utgöra ett komplement till Dublinkonventionen. En konvention är under förhandling och avsikten är att denna skall kunna bli färdigbehandlad under det brittiska ordförandeskapet. Sedan den 1 januari 1997 finns också enligt bestämmelser i utlänningslagen möjlighet att ta en utlännings fingeravtryck när utlänningsen ansöker om uppehållstillstånd och återoppar asylskäl. Regeringen motiverade förslaget i den migrationspolitiska propositionen 1996/97:25 med bl.a. att det är av stor vikt att den som söker asyl lämnar korrekta uppgifter om sina personliga förhållanden, flyktvägar och identitet. Dessa uppgifter ligger, enligt propositionen, till grund för bedömningen av sökandens behov av skydd och vilket land som har ansvaret för att ge detta skydd. Utskottet, som menar att fingeravtryckssystemet Eurodac kan öka effektiviteten i asyihanteringen, anser att utrikesutskottet bör avstyrka motion U17 yrkande 12.

Stockholm den 26 mars 1998

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Börje Nilsson

I beslutet har deltagit: Börje Nilsson (s), Margareta Israelsson (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Lennart Klockare (s), Sven-Åke Nygårds (s), Gustaf von Essen (m), Sigge Godin (fp), Ronny Olander (s), Ulla Hoffmann (v), Mona Berglund Nilsson (s), Ulf Kristersson (m), Ragnhild Pohanka (mp), Marina Pettersson (s), Åke Sundqvist (m), Karin Israelsson (c) och Tuve Skånberg (kd).

Avvikande meningar

Fri rörlighet för personer (avsnitt 10.1)

1. Ulla Hoffmann (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet har tidigare" och slutar med "av utrikesutskottet" bort ha följande lydelse:

Till Amsterdamfördraget finns fogat ett protokoll om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater. Enligt utskottets mening upphäver bestämmelserna i protokollet i det närmaste rätten för medborgare i ett EU-land att söka asyl i ett annat EU-land. Efter det att fördraget undertecknats har UNHCR uttryckt sin allvarliga oro över asylprotokollet. Det strider enligt UNHCR:s uppfattning mot EU-ländernas åtaganden enligt Genèvekonventionen. Asylprotokollet innebär vidare enligt UNHCR:s mening att man i efterhand inför en geografisk begränsning i tillämpningen av flyktingkonventionen. En sådan begränsning är enligt det s.k. tilläggsprotokollet till flyktingkonventionen inte tillåten. Samtliga EU-länder har godkänt detta tilläggsprotokoll. UNHCR har också påpekat att asylprotokollet strider mot en artikel i flyktingkonvention-

en som kräver att staterna skall tillämpa konventionen utan diskriminering med avseende på den asylsökandes hemland. EU-staternas beslut om asylprotokollet kan också enligt UNHCR bli ett farligt prejudikat för andra regioner i världen.

De undantagsfall när en asylansökan från en EU-medborgare enligt asylprotokollet skall tillåtas är enligt utskottets uppfattning utformade på ett sådant sätt att de praktiskt taget aldrig kommer att bli tillämpliga. En medlemsstat kan visserligen ensidigt fatta beslut om att behandla en asylansökan. Då skall dock rådet omedelbart underrättas, och ansökan skall behandlas utifrån förutsättningen att den är uppenbart ogrundad. Det sistnämnda innebär också en diskriminering utifrån den asylsökandes hemland, vilket är förbjudet enligt flyktingkonventionen. Flera tunga remissinstanser har vidare förklarat att asylprotokollet inte är förenligt med Genèvekonventionen.

Utskottet anser mot bakgrund av det anförda att asylprotokollet innebär att Sverige genom att ratificera Amsterdamfördraget skulle bryta mot sina åtaganden enligt flyktingkonventionen och att en ratificering därför är utesluten. Utskottet anser således att utrikesutskottet bör tillstyrka motion U17 yrkande 1. Motion U14 yrkande 1 får anses tillgodosedd med det anförda.

Utskottet anser vidare, för den händelse att riksdagen inte avslår propositionen, att det inte kan komma i fråga att införa en författningsreglerad skyldighet att underrätta EU:s ministerråd om asylansökningar gjorda av medborgare i EU:s medlemsstater. Utrikesutskottet bör föreslå att det anförda med bifall till motion U17 yrkande 8 ges regeringen till känna.

2. Ragnhild Pohanka (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet har tidigare" och slutar med "av utrikesutskottet" bort ha följande lydelse:

För den händelse att riksdagen inte skulle bifalla Miljöpartiets framställda yrkande om avslag på propositionen vill utskottet framhålla följande. Genèvekonventionen stadgar att "envar har rätt att söka och åtnjuta fristad från förföljelse i ett annat land". Utskottet anser, liksom ett antal frivilligorganisationer gjort i sina respektive remissvar över promemorian Amsterdamfördraget EU:s regeringskonferens 1996–1997 (Ds 1997:64), att det s.k. asylprotokollet inte är förenligt med Genèvekonventionen. Enligt utskottets mening är det förvånansvärt att regeringen har motsatt uppfattning, allra helst som UNHCR har reagerat och uttalat att asylprotokollet riskerar att urholka de internationella flyktingreglerna. Belgien har i en ensidig förklaring gjort klart att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. Utskottet anser att Sverige skall ansluta sig till denna förklaring. Utrikesutskottet bör föreslå att det anförda med bifall till motion U16 yrkande 8 ges regeringen till känna.

Protokollet om Danmarks ställning (avsnitt 10.1.5)

3. Ragnhild Pohanka (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet har" och slutar med "yrkande 10" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning har Danmarks, Irlands och Storbritanniens förhandlare vid regeringskonferensen visat att det gick att få undantag från obehagliga delar i Amsterdamfördraget. Danmark har genom ett särskilt protokoll kunnat behålla ett mellanstatligt förhållande till EU bl.a. vad gäller rättsliga och inrikes frågor. Detta innebär att Danmark exempelvis kan ansluta sig till en utbyggnad av Schengenregelverket i den mån man så önskar, men också att man när som helst kan avstå från att införa ytterligare direktiv. Utskottet anser att Sverige skall begära att få samma särställning i unionen som Danmark erhållit genom protokollet om Danmarks ställning (B.5). Utrikesutskottet bör således tillstyrka motion U16 yrkande 10.

Införlivande av Schengensamarbetet (avsnitt 12.2.2)

4. Ulla Hoffmann (v) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Utskottet kan" och slutar med "yrkande 12" bort ha följande lydelse:

Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor avseende bl.a. asyl, invandring, yttre gränsskydd och visumregler är enligt utskottets mening till sin uppbyggnad så komplicerat att även en expert inom området har svårigheter att få grepp om det. Den nordiska passunionsmodellen, som kombinerar passfrihet med nationell kontroll vid gränserna, försvinner i och med att gränskontrollerna mellan EU-länderna avskaffas vilket kommer att få följdverkningar vad gäller exempelvis varusmuggling. Schengenregelverket skall enligt ett protokoll (B.2) som fogats till Unionsfördraget och EG-fördraget införlivas inom Europeiska unionens ramar. Regelverket kommer att delas upp och hänföras till relevanta bestämmelser i första och tredje pelaren. Rådet skall med enhällighet fastställa till vilken pelare delar av regelverket skall hänföras. Med avseende på de stora skillnader som föreligger beträffande såväl rättslig som demokratisk kontroll i första respektive tredje pelaren är det enligt utskottets mening av stor betydelse att de nationella parlamenten får en fullständig insyn i denna process. Utskottet anser därför att protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (D.13) skall tillämpas i detta förfarande. Särskilt viktigt i detta sammanhang är en punkt i protokollet om att förslag till åtgärder skall lämnas till de nationella parlamenten sex veckor innan de antas av rådet. Mot bakgrund av det anförda bör utrikesutskottet tillstyrka motion U17 yrkande 10 i denna del.

EU:s medlemsstater diskuterar för närvarande ett utkast till en konvention om ett datoriserat fingeravtrycks- och personregister för alla asylsökande som är över 14 år. Detta kontrollsysteem, Eurodac, är enligt utskottets mening ett uppenbart hot mot rättssäkerheten och bör motarbetas. Utrikesutskottet bör föreslå att det anförda med bifall till motion U17 yrkande 12 ges regeringen till känna.