



## Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2012

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har beslutat att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2012/13:80 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2012 och de följdmotioner som har väckts med anledning av skrivelsen i de delar dessa berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över skrivelsen i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde och över motion 2012/13:U12 (S) yrkande 2 som bl.a. handlar om människohandel, narkotika, informationsutbyte vid brottsbekämpning, gränsövervakning och skydd av brottsmisstänkta grundläggande rättigheter.

Utskottet uttrycker sin otillfredsställelse över att alla medlemsstater ännu inte har genomfört direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel i sin lagstiftning. Beträffande motionsförslaget om att undanta brottet köp av sexuell tjänst från kravet på dubbel straffbarhet kan utskottet konstatera att det är en fråga som avgörs på nationell nivå. Utskottet framhåller vidare att det är viktigt att det råder balans mellan behovet av att förebygga och bekämpa brott och skyddet av grundläggande rättigheter, rättssäkerhet och den personliga integriteten. Utskottet anser också att det är viktigt att upprätthålla principen om att varje medlemsstat ska ha ansvar för sin egen gränsbevakning.

Utskottet, som avstyrker motionsyrkandet, har i övrigt ingenting att anföra i fråga om regeringens skrivelse. I yttrandet finns en avvikande mening (S).

# Utskottets överväganden

## Skrivelsen

I skrivelsen ger regeringen en övergripande beskrivning av EU:s utveckling och förbindelser med omvärlden, det ekonomiska och sociala samarbetet, det rättsliga och inrikes samarbetet samt EU:s institutioner under 2012. Redogörelsen följer i stort de olika rådskonstellationerna.

De frågor som berör justitieutskottet finns främst i del 5 om rådskonstellationen rättsliga och inrikes frågor (RIF) under avsnitt 20 som handlar om polissamarbete, straffrättsligt samarbete och tullsamarbete. I detta avsnitt redogör regeringen bl.a. för EU:s arbete mot organiserad brottslighet, terrorism, it-brott, människohandel, narkotika samt de åtgärder som vidtagits för att effektivisera gränskontrollen och förvaltningen av Schengensamarbetet. EU:s åtgärder för att förebygga och bekämpa brottslighet ska ge ett mervärde och bedrivs på ett effektivt sätt. Regeringen framhåller att Sverige bevakar att samtliga åtgärder är förenliga med grundläggande principer om rättssäkerhet och respekterar den personliga integriteten.

Inom området organiserad brottslighet arbetar EU utifrån en särskild policycykel för arbetet mot allvarlig organiserad brottslighet, vilken utgår från EU:s inre säkerhetsstrategi. Inom ramen för policycykeln antas prioriteringar som sedan bryts ned till ett antal operativa projekt med tematiskt eller geografiskt tema. Under 2012 har Den ständiga kommittén för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten (COSI) aktivt följt upp genomförandet av dessa projekt. Bland de områden som är aktuella under perioden 2012-2013 finns åtgärder för att försvaga kriminella grupper, i och utanför EU, som ägnar sig åt människohandel, narkotikasmuggling eller smuggling av och handel med andra olagliga varor. Andra åtgärdsområden är bekämpande av kringresande organiserade kriminella grupper, att minska produktionen och distributionen av syntetiska droger och att intensifiera kampen mot it-brottslighet och kampen mot organiserade kriminella grupper som missbrukar internet. COSI har inlett arbetet med att uppdatera befintliga projektplaner inför 2013 och förbereda en ny policycykel för kommande period. Europol förväntas komma med sin nya flerårsbedömning av hotet från den grova organiserade brottsligheten under våren 2013.

Kommissionen presenterade i juni 2012 en heltäckande strategi mot människohandel. Strategin fokuserar bl.a. på ett förstärkt förebyggande arbete mot människohandel, mer samordning och samarbete mellan nyckelaktörer och en sammanhållen politik samt ökad kunskap och effektivare åtgärder mot nya trender inom alla former av människohandel. RIF-rådet antog i oktober 2012 slutsatser om strategin.

Kommissionen föreslog i mars 2012 att ett europeiskt it-brottscenter inrättas vid Europol. Centret ska fungera som ett stöd till medlemsstaterna i deras brottsutredningar och bidra till kapacitetsupplyggnad bl.a. genom

expertkunskap och utbildning. Avsikten är att centrets verksamhet ska starta 2013 och centret ska ha uppnått sin fulla kapacitet några år senare. Sverige välkomnade inrättandet av ett it-brottscentrum vid Europol och anser att ett sådant center är motiverat med tanke på att it-brott ofta är gränsöverskridande och innebär särskilda utmaningar för polisen.

Under rubriken Informationsutbyte för att förebygga och bekämpa brott redogör regeringen bl.a. för genomförandet av det s.k. Prüm-rådsbeslutet. Av redogörelsen framgår att Sverige under 2012 fick rätt att inleda det automatiserade utbytet av fordonsuppgifter med övriga medlemsstater. Under 2013 väntas rådet besluta om att låta Sverige ta emot och översända dna- och fingeravtrycksuppgifter. Vidare redogör regeringen för de pågående förhandlingarna med USA om ett dataskyddsavtal, genomförandet av EU:s rambeslut om medlemsländernas utbyte av uppgifter ur kriminalregister och det fortsatta arbetet med ett effektiviserat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter.

Kommissionen föreslog i januari 2012 en genomgripande reform av EU:s dataskyddsregler. Kommissionen föreslog dels en allmän dataskyddsförordning som ska ersätta det s.k. dataskyddsdirektivet, dels ett nytt direktiv med särregler för det brottsbekämpande området som ska ersätta det s.k. dataskyddsrambeslutet. Riksdagen har subsidiaritetsprövat förslagen och såväl riksdagen som regeringen anser att direktivförslaget strider mot subsidiaritetsprincipen i de delar som reglerar nationell behandling av personuppgifter som medlemsländernas behöriga myndigheter utför i brottsbekämpande syfte.

Av skrivelsen framgår vidare att arbetet med att ta fram en ny EU-strategi mot narkotika har fortsatt. Kommissionen presenterade ett förslag till strategi i juni 2012 och rådet antog sluttexten i december 2012. Strategin ska gälla för perioden 2013–2020. I början av 2013 ska ordförandeskapet presentera ett förslag till handlingsplan för de första fyra åren med konkreta förslag till operativa åtgärder och lagstiftningsåtgärder.

I skrivelsen redogör regeringen för EU:s arbete med att förebygga och bekämpa terrorism. Ett viktigt instrument vid terrorismbekämpning är behandling av flygpassageraruppgifter, s.k. PNR-uppgifter. EU förhandlar om ett nytt PNR-avtal med Kanada, och förhandlingar pågår om ett direktiv om användningen av PNR-uppgifter för brottsbekämpande ändamål inom unionen. Regeringen anger att Sverige i dessa sammanhang bevakar frågan om balansen mellan å ena sidan behovet av att bekämpa brott och å andra sidan skyddet av den enskildes integritet och dataskydd. Vidare pågår ett arbete med att utveckla förmågan att förebygga, upptäcka och hantera terroristattacker med kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen. Kommissionen fortsatte också förberedelserna med att ta fram ett förslag till en ram för administrativa åtgärder för att förebygga och bekämpa terrorism. Sverige har bidragit till kommissionens arbete med att ta fram en förstudie. RIF-rådet antog vid tre tillfällen under året

slutsatser som bl.a. handlade om att förbättra ansträngningarna att förebygga terrorism, motverka dess grogrunder och bistå de som vill lämna våldsbejakande extremistiska miljöer.

Beträffande processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade personer antogs under året direktivet om rätten till information i straffrättsliga förfaranden. Direktivet föreskriver att den som är misstänkt eller tilltalad för brott ska ha rätt till information om sina rättigheter och om brottsanklagelsen. Vidare enades rådet i juni 2012 om en allmän inriktning om kommissionens förslag till direktiv om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och rätt att kommunicera vid frihetsberövande. Under hösten har det förts förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet.

När det kommer till Schengensamarbetet och övervakningen av de yttre gränserna redogör regeringen i skrivelsen för de pågående förhandlingarna om förslaget om ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), utvecklingen och förberedelserna av den andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) och etableringen av Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa. Vidare redogör regeringen för uppdateringen av gränskodexen och diskussioner i rådet om ett nytt strategidokument för tullsamarbetet. Regeringen redogör också för förhandlingarna om det s.k. lagstiftningspaketet om förvaltning av Schengensamarbetet. Av redogörelsen framgår att rådet nådde en politisk överenskommelse i juni 2012. Därefter har informella diskussioner förts mellan Europaparlamentet, kommissionen och ordförandeskapet, men förslagen har inte kunnat antas under året.

## **Motionen**

I kommittémotion 2012/13:U12 av Urban Ahlin m.fl. (S) yrkande 2 anförs bl.a. följande. Sverige bör inom EU verka för att stoppa alla former av människohandel. För att uppnå detta bör samarbetet mellan ländernas polis-, tull- och åklagarmyndigheter förstärkas. Vidare bör sambandet mellan prostitution och människohandel tydliggöras. Kravet på dubbel straffbarhet bör tas bort ur den svenska lagstiftningen och regeringen bör inom EU verka för att köp av sexuella tjänster kriminaliseras i fler medlemsstater. Vidare bör Sverige även i fortsättningen vidhålla en restriktiv inställning till narkotika. Snabba och gemensamma profilanalyser av narkotika bör införas för att förhindra att nya syntetiska droger får fäste i Europa. De brottsbekämpande myndigheterna bör få resurser och verktyg för att förbättra sin förmåga att förebygga extremism och terrorism.

Motionärerna anser vidare att upprätthållandet av den fria rörligheten för personer är en av de starkaste legitimitetsgrunderna för EU. Ett starkt gränsskydd är en förutsättning för detta, men det får inte innebära att Frontex eller andra EU-organ får avgöra hur medlemsstaterna fördelar sina

övervakningsresurser. Det vore inte acceptabelt ur subsidiaritetssynpunkt. Motionärerna anser att det är viktigt att vidmakthålla principen att varje medlemsstat ska ha ansvar för sin egen gränsbevakning.

Avslutningsvis anser motionärerna att skyddet av brottsmisstänkta grundläggande rättigheter behöver stärkas. De menar att det är viktigt att Sverige står upp för mänskliga rättigheter och rättssäkerhet och driver denna fråga i EU.

### **Utskottets ställningstagande**

Vid beredningen av de föregående årens skrivelser om verksamheten i EU (2010/11:JuU6y och 2011/12:JuU7y) har utskottet uttalat att människohandel är en allvarlig kränkning av den enskilda individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är ett allvarligt hinder för social jämlikhet och jämställdhet mellan könen och för de utsattas möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Utskottet vidhåller denna uppfattning och anser att insatser för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål måste präglas av internationell samverkan.

Utskottet välkomnar en heltäckande strategi mot människohandel och ser positivt på det arbete som bedrivs på uppdrag av regeringen såväl nationellt som internationellt. I yttrande 2010/11:JuU6y uttryckte utskottet tillfredsställelse över att direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer har antagits. Direktivet skulle ha varit genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 6 april 2013, men vid tidsfristens utgång är det fortfarande många medlemsstater som ännu inte har genomfört det. Utskottet anser detta vara otillfredsställande och förutsätter att de medlemsstater som ännu inte genomfört direktivet skyndsamt gör det.

Beträffande motionsförslaget om att undanta brottet köp av sexuell tjänst från kravet på dubbel straffbarhet kan utskottet konstatera att det är en fråga som avgörs på nationell nivå. Frågan har prövats vid flera tillfällen, senast i betänkande 2012/13:JuU20.

När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas informationsutbyte på unionsnivå delar utskottet motionärernas uppfattning att det är viktigt att det finns ett fungerande och rättssäkert internationellt regelverk som värnar den enskildes integritet. Det är också viktigt att reglerna är förenliga med principerna om proportionalitet och subsidiaritet.

Utskottet noterar att flera av de prioriteringar som görs inom ramen för policycykeln mot allvarlig organiserad brottslighet syftar till att stoppa smuggling av narkotika och andra olagliga varor, att försvaga de organiserade kriminella grupper, i och utanför unionen, som ägnar sig åt smuggling och att minska produktionen och distributionen av syntetiska droger i

EU. Utskottet noterar och välkomnar även antagandet av en ny EU-strategi mot narkotika som kommer att ligga till grund för det narkotikapolitiska arbetet de närmaste åtta åren.

I fråga om terrorismbekämpning anför utskottet följande. Utskottet anser att det är angeläget att verka för en väl avvägd balans mellan behovet av åtgärder för att kunna bekämpa terrorism på ett effektivt sätt och respekten för de grundläggande rättigheterna, särskilt den personliga integriteten. Utskottet noterar att regeringen bevakar dessa aspekter i EU-arbetet. Utskottet anser vidare att det är viktigt att rekryteringen till extremistiska organisationer motverkas och att de som vill hoppa av sådana verksamheter ges stöd. Utskottet ser därför positivt på det arbete som pågår på EU-nivå vad gäller att förebygga terrorism, motverka dess grunder och att hjälpa de som vill lämna våldsbejakande extremistiska miljöer.

Det är viktigt att värna den fria rörligheten för personer och möjligheten att förflytta sig inom unionen utan inre gränskontroller. Ett starkt och väl fungerande yttre gränsskydd är en förutsättning för detta, men precis som motionärerna skriver är det viktigt att vidmakthålla principen att varje medlemsstat ska ha ansvar för sin egen gränsbevakning. Detta är något som utskottet framförde i sitt utlåtande (2011/12:JuU29 s. 7) om förslaget om att inrätta ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur):

Utskottet anser att kommissionens förslag om att inrätta Eurosur är så oklart och ofullständigt att det inte med tillräcklig tydlighet framgår att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Det framgår inte heller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå. Det faktum att regeringen inte klart har uttalat sin åsikt i subsidiaritetsfrågan bidrar ytterligare till oklarheten. Utskottet menar att regeringen borde ha utrett dessa oklarheter så att riksdagen kunde ha haft ett fullgott beslutsunderlag.

Kommissionens förslag innebär bl.a. att medlemsstaterna ska fördela sina gränsövervakningsresurser i enlighet med effektnivåer som fastställs av Frontex (artikel 14). Enligt förslaget blir det således Frontex som ytterst ska avgöra hur medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser. Detta är enligt utskottet en alltför långtgående utökning av Frontex befogenheter, och det är inte acceptabelt ur subsidiaritets-synpunkt.

Utskottet anser även att förslaget i de delar det avser de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer (artikel 15) är alltför detaljerat. Målen med dessa åtgärder kan uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom en något vidare ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas.

Utskottet anser sammanfattningsvis att kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM(2011) 873, i dess helhet strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet konstaterar avslutningsvis att regeringen sedan länge driver frågan om stärkandet av misstänkta och tilltalades processuella rättigheter. Bland annat var det en högprioriterad fråga under det svenska ordförandeskapet i EU andra halvåret 2009.

Utskottet, som avstyrker motionsyrkandet, har i övrigt ingenting att anföra i fråga om regeringens skrivelse.

Stockholm den 2 maj 2013

På justitieutskottets vägnar

*Morgan Johansson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Anti Avsan (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Fern (MP), Caroline Szyber (KD), Richard Jomshof (SD), Mattias Jonsson (S), Marianne Berg (V) och Jan Ertsborn (FP).

## Avvikande mening

### **Människohandel, prostitution och narkotika (S, MP, V)**

Morgan Johansson (S), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Elin Lundgren (S), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP), Mattias Jonsson (S) och Marianne Berg (V) anför:

Vi vill att EU ska agera kraftfullt för att sätta stopp för alla former av människohandel. Vi vill därför se ett förstärkt samarbete mellan polis, tull och åklagare i EU.

En viktig grund för att bekämpa människohandel för sexuella ändamål är att bekämpa prostitution. Om efterfrågan på köp av sexuella tjänster bekämpas minskar också människohandeln. Sambandet mellan människohandel och prostitution måste därför tydliggöras och erkännas. Vi anser att regeringen bör lyfta fram den svenska sexköpslagen som ett föredöme när det gäller att minska prostitution och att komma åt människohandel för sexuella ändamål. Vidare föreslår vi att kravet på dubbel straffbarhet för sexköp tas bort i svensk lagstiftning så att sexköp i ett annat land ska kunna lagföras i Sverige även om det inte är kriminaliserat i det andra landet.

Internationellt samarbete är helt avgörande för en framgångsrik narkotikapolitik. Det är därför viktigt att samordna våra insatser inom EU och även samarbetet med länder utanför EU. Det är särskilt viktigt att vi vidhåller vår restriktiva inställning till narkotika i Europasamarbetet och håller emot när starka krafter i många länder verkar för att legalisera olika former av narkotika. Vi vill också införa snabba och gemensamma profilanalyser av narkotika för att förhindra att nya syntetiska droger får fäste i Europa.

Det ovan anförda innebär att vi anser att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2012/13:U12 (S) yrkande 2.