



Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 10 april 1997 beslutat att bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1996/97:80 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1996 i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde jämte motioner väckta med anledning av skrivelsen samt motioner från allmänna motionstiden 1996 enligt särskild förteckning.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig nedan om skrivelsens avsnitt 7 Sveriges anslutning till Schengenavtalet och avsnitt 36 Gränskontroll, invandring och asyl samt motionerna Ju903 yrkande 37, U501, U504 yrkandena 2 och 3, U506, U515 yrkandena 51, 52, 56 och 57 samt U15 yrkande 4, allt i den mån socialförsäkringsutskottets beredningsområde berörs. Utskottet berör också avsnitt 3 Regeringskonferensen 1996.

Schengenavtalet (Avsnitt 7)

Skrivelsen

I skrivelsen uppges att Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna år 1985 ingick ett avtal, Schengenavtalet, i syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer i enlighet med Romfördragets regler. Därefter har ytterligare stater blivit medlemmar i samarbetet. Avtalet är ett separat mellanstatligt avtal, helt utanför EU, men i vilket varje stat som är medlem i de europeiska gemenskaperna har rätt att delta. En tillämpningskonvention till Schengenavtalet (Schengenkonventionen) undertecknades år 1990. Konventionen innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga nödvändiga samarbetsåtgärder. Dessa s.k. kompensatoriska åtgärder gäller bl.a. polisarbete, dataskydd, samarbete om narkotikabekämpning, harmoniserad viseringspolitik och enhetliga yttre gränskontroller. För tillämpningen av konventionen har inrättats en kommitté (Verkställande kommittén) i vilken varje medlemsstat företräds av en minister. Verkställande kommittén fattar enhälliga beslut.

Den 19 december 1996 undertecknade Sverige, Finland och Danmark sina respektive anslutningsavtal till Schengensamarbetet. Samtidigt undertecknade Norge och Island ett omfattande samarbetsavtal. Schengensamarbetet omfattar således nu 13 EU-stater samt Island och Norge.

Motioner

I motion Ju903 av Olof Johansson m.fl. (c) uppges bl.a. att Centerpartiet gör den bedömningen att Schengensamarbetet ger förutsättningar för att kombinera två viktiga målsättningar, nämligen vidgade möjligheter till fri rörlighet för medborgarna och ökat samarbete för att förhindra gränsöverskridande brottslighet. I yrkande 37 begärs ett tillkännagivande om det anförda.

I motion U515 av Alf Svensson m.fl. (kd) framhålls att fri rörlighet och öppenhet är bra och knyter människor och länder närmare varandra och att Kristdemokraterna vill medverka till att den fria rörligheten förverkligas. Samtidigt måste arbetet med att bekämpa de negativa sidorna förstärkas. Således måste ett svenskt medlemskap i Schengensamarbetet förberedas med stor noggrannhet och arbetet med de kompensatoriska åtgärderna förstärkas. I yrkandena 56 och 57 begärs tillkännagivanden om det anförda.

Ragnhild Pohanka m.fl. (mp) anför i motion U504 att Miljöpartiet är för fri rörlighet och att det är beklagligt att den fria rörligheten endast gäller för varor, kapital och tjänster. Den frihet det innebär för medborgare i Schengenländer att slippa visa upp pass när de passerar nationella gränser har ett mycket högt pris. Vidare begränsas rörligheten för dem som inte tillhör de privilegierade Schengenländerna. Storebrorssamhället vinner ytterligare fäste med ökad övervakning, främst för de asylsökande. Reglerna hamnar utanför demokratisk kontroll och Sverige avhänder sig rätten att självt bestämma över politiken på en rad viktiga områden. Ett sådant pris anser Miljöpartiet att man inte är beredd att betala. Således bör Sverige avbryta sin anpassning till Schengensamarbetet och dra tillbaka sin ansökan om medlemskap i Schengensamarbetet. I yrkandena 2 och 3 begärs tillkännagivanden om det anförda.

Birgitta Hambræus (c) begär i motion U501 ett tillkännagivande om att Sverige bör uppskjuta Schengenförhandlingarna till efter det att EU:s pågående regeringskonferens avslutats.

Utskottet

Sverige är sedan den 19 december 1996 fullvärdig medlem i Schengen med rätt att medverka i beslutsfattandet, trots att avtalet måste ratificeras av samtliga medlemmar inklusive Sverige för att rent formellt kunna träda i kraft. Islands och Norges avtal förutsätter också ratificering av samtliga stater, inklusive Danmark, Finland och Sverige. Ytterligare villkor för att det senare avtalet skall kunna träda i kraft är att de tre nordiska EU-ländernas anslutningsavtal har trätt i kraft samt att, i de fall så visar sig nödvändigt, ”särskilda överenskommelser” mellan å ena sidan Island och Norge och å andra sidan Europeiska gemenskapen, EU:s medlemsstater respektive tredje länder (med vilka Schengenstaterna slutit avtal) har trätt i kraft. Innebörden av sistnämnda ikraftträdandevillkor är att Island och Norge måste anslutas till och omfattas av sådan Schengen-acquis som gäller enligt artiklarna 134 respektive 142 i tillämpningskonventionen. Det sistnämnda innebär att gemenskapsrätt och mellanstatliga överenskommelser mellan EU:s medlems-

stater respektive med tredje land har ersatt eller kompletterat bestämmelserna i Schengenkonventionen eller beslutats av Verkställande kommittén.

Inom Regeringskansliet utarbetas för närvarande två promemorior inför Sveriges ratificering av anslutningsavtalet till Schengensamarbetet som kommer att remitteras till berörda myndigheter och organisationer. Därefter skall en proposition om godkännande av Sveriges anslutning föreläggas riksdagen. Deltagandet i samarbetet får emellertid inte några praktiska konsekvenser i övrigt förrän Schengenkonventionen kan börja tillämpas i praktiken, dvs. när de kompensatoriska åtgärderna är på plats, och de nordiska länderna därmed deltar operativt i samarbetet. Detta kan enligt regeringen ske tidigast år 1999. Utskottet förutsätter att de kompensatoriska åtgärderna genomförs enligt de krav som stipuleras i Schengenreglerna.

Utskottet anser att syftet med motionerna Ju903 yrkande 37 och U515 yrkandena 56 och 57 är tillgodosett med det anförda. Motionerna U501 och U504 yrkandena 2 och 3 avstyrks.

Gränskontroll, invandring och asyl (Avsnitt 36)

Skrivelsen

I skrivelsen uppges att samarbetet i rättsliga och inrikes frågor på det område som gäller asyl och invandring var intensivt under år 1996, särskilt i fråga om villkor för att passera EU:s yttre gräns och villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i EU. Beträffande viseringsfrågor, som i stora delar tillhör gemenskapsrätten, har enligt regeringen arbetet fortskridit under året och ett antal beslut har fattats av rådet.

I skrivelsens avsnitt 3 Regeringskonferensen uppges att det irländska ordförandeskapet lagt fram ett utkast till nytt fördrag i avsikt att fånga regeringskonferensens förhandlingsläge och samtidigt staka ut vägen för den fortsatta förhandlingen. Därvid föreslås att en särskild avdelning i ett nytt fördrag skall reglera frågor om fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Den grundläggande frågan om den nya avdelningen bör placeras i EG-fördraget eller i Unionsfördraget lämnas öppen, även om en klar preferens uttalas för det förstnämnda.

Motioner

I motion U515 av Alf Svensson m.fl. (kd) framhålls att bl.a. asyl-, viserings- och invandringspolitik är viktiga och gränsöverskridande politikområden. Stora delar av EU:s rättsliga och inrikespolitiska samarbete bör därför genomgå en harmonisering och en integrering i gemenskapsrätten. Vidare bör besluten i större omfattning fattas med kvalificerad majoritet. I yrkandena 51 och 52 begärs tillkännagivanden om det anförda. Även Holger Gustafsson m.fl. (kd) framhåller i motion U15 att bl.a. frågor som rör flykting- och invandringspolitik bör föras över till gemenskapsrätt. Sverige får dock inte påtvingas en restriktivare asylpolitik. I yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om det anförda.

Lars Björkman och Jan-Olof Franzén (m) begär i motion U506 ett tillkännagivande om förenklade visumrutiner inom unionen. Enligt motionärernas uppfattning bör Sverige driva frågan om att ge den av ett medlemsland utfärdade visumhandlingen giltighet inom hela unionen.

Utskottet

I sitt yttrande (1995/96:SfU5y) till utrikesutskottet med anledning av förra årets skrivelse beträffande verksamheten inom EU under år 1995 framhöll socialförsäkringsutskottet bl.a. följande. För att uppnå målet fri rörlighet för personer är det av betydelse att samarbetet mellan medlemsländerna effektiviseras och att såväl den demokratiska som den rättsliga kontrollen får större genomslagskraft och att institutionernas roll tydliggörs. Utskottet delade därför regeringens uppfattning att lämpliga delar av asyl- och invandringsfrågorna borde kunna föras över till gemenskapspolitiken.

Utskottet konstaterar att det nuvarande nederländska ordförandeskapet lagt fram ett tillägg till det nämnda fördragsutkast som lades fram av det irländska ordförandeskapet. Det nederländska förslaget är indelat i tre delar: A, B och C. Del B innehåller bestämmelser om fri rörlighet för personer, asyl och invandring och skall enligt förslaget föras in i EG-fördraget, dvs. från tredje pelaren till första pelaren. Enligt förslaget skall rådet, under en period av tre år efter det fördraget har trätt i kraft, enhälligt fatta beslut på förslag från kommissionen eller någon medlemsstat och efter att ha hört Europaparlamentet. Därefter skall i princip majoritetsbeslut kunna fattas.

I samband med information till riksdagen från regeringen om EU:s regeringskonferens den 10 april 1997 uppgav utrikesministern att Sverige är berett att flytta över asyl- och invandringsfrågorna till första pelaren. Detta bör ske för att få större kraft att genomföra beslut och att skapa större öppenhet kring frågorna. Sverige anser att beslut i dessa frågor till en början skall fattas med enhällighet. Först så småningom bör majoritetsröstning bli aktuell.

Utskottet kan konstatera att det inom ramen för regeringskonferensen pågår ett arbete med syfte att flytta över frågor rörande bl.a. asyl- och invandringspolitik från tredje pelaren till första pelaren. Som framgått intar därvid den svenska regeringen en positiv hållning. Utskottet delar såväl denna uppfattning som uppfattningen att majoritetsbeslut bör komma i fråga först i ett senare skede.

Utskottet anser att syftet med motionerna U515 yrkandena 51 och 52 och U15 yrkande 4 i huvudsak får anses tillgodosett med det anförda.

Huvuddelen av viseringspolitiken ligger under artikel 100c i Romfördraget och utgör således en del av gemenskapsrätten. Vissa beslut avseende viseringspolitiken fattas dock med stöd av avdelning VI i Unionsfördraget. Det senare gäller bl.a. villkor för utfärdande av en enhetlig EU-visering.

Inom ramen för regeringskonferensen pågår ett arbete för att uppnå en överenskommelse om bättre möjligheter för gemenskapen att agera vad gäller bl.a. viseringspolitiken. Utskottet anser mot bakgrund härav att något uttalande från riksdagens sida angående viseringsfrågor inte bör göras innan konferensen avslutat sitt arbete. Utskottet kan också konstatera att i Schengenkonventionens artikel 10 stipuleras att en enhetlig visering skall

införas och gälla för samtliga avtalsslutande parter territorium. Utskottet anser med hänsyn till det anförda att något tillkännagivande med anledning av motion U506 inte är påkallat, och motionen avstyrks.

Utskottet vill i detta sammanhang nämna att frågan om rätt för medborgare i en medlemsstat att söka asyl i annan medlemsstat diskuteras inom ramen för regeringskonferensens arbete. I skrivelsens bilaga 8.2 Slutsatser från Europeiska rådets möte i Dublin den 13 – 14 december 1996 under rubriken IV. Regeringskonferensen återfinns bl.a. följande slutsats. Europeiska rådet ber konferensen att utveckla det viktiga förslaget att, med beaktande av internationella fördrag, ändra fördragen så att det fastställs som en klar princip att ingen medborgare i en medlemsstat får söka asyl i annan medlemsstat.

Utskottet har på begäran fått närmare information härom av Utrikesdepartementet. Frågan har också behandlats i EU-nämnden. Vid nämndens överläggningar den 7 februari 1997 rörande regeringskonferensen har statssekreteraren i Utrikesdepartementet, tillika Sveriges chefsförhandlare, Gunnar Lund uppgett att Sveriges syn är att man givetvis inte kan beröva medborgare i EU-länderna en rätt att söka asyl som de har i kraft av internationella konventioner. Samtidigt har Sverige förståelse för den grundsynen att det rimligen inte skall bli aktuellt för en medborgare i ett EU-land att söka eller känna sig behöva söka asyl i ett annat EU-land. Hur detta till äventyrs skall komma till uttryck i fördraget får fortsättningsvis diskuteras. Vidare har utrikesministern den 10 april 1997 vid ovan nämnda information till riksdagen bekräftat att Sverige intar den ståndpunkten att internationella konventioner har företräde framför den nu nämnda principen.

Socialförsäkringsutskottet vill framhålla vikten av att Sverige i alla sammanhang och utan inskränkningar värnar om asylrätten. Denna inställning har också chefsförhandlaren och utrikesministern givit uttryck för.

Utskottet vill slutligen framhålla vikten av att tredjelandsmedborgare som är bosatta i ett unionsland ges ökade möjligheter att erhålla arbets- och uppehållstillstånd inom unionen. Detta förutsätter dock att tillståndsreglerna i de olika medlemsländerna blir mer likartade. Utskottet utgår från att Sverige verkar för att så kommer att ske.

Stockholm den 17 april 1997

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Börje Nilsson

I beslutet har deltagit: Börje Nilsson (s), Gullan Lindblad (m), Margareta Israelsson (s), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Lennart Klockare (s), Ingrid Skeppstedt (c), Sven-Åke Nygårds (s), Gustaf von Essen (m), Sigge Godin (fp), Ronny Olander (s), Ulla Hoffmann (v), Ulf Kristersson (m), Ragnhild Pohanka (mp), Rose-Marie Frebran (kd) och Siw Wittgren-Ahl (s).

Schengenavtalet (Avsnitt 7)

Ragnhild Pohanka (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Sverige är" och slutar med "och 3 avstyrks." bort ha följande lydelse:

Schengensamarbetet innebär att personkontrollerna vid de inre gränserna avskaffas och flyttas till Schengenländernas yttre gränser. Schengenkonventionen innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av de inre gränskontrollerna, de s.k. kompensatoriska åtgärderna, bl.a. harmoniserad viseringspolitik och förstärkning av den yttre gränskontrollen. Kontrollen skall omfatta alla utländska medborgare och avse identitet och den resandes rätt att resa in i landet. Schengenländerna skall vidare gemensamt avgöra frågan om från vilka länder flyktingar är berättigade att söka asyl. Vid avslag på en ansökan får vederbörande inte söka asyl i annat medlemsland. Vidare åläggs transportbolag skyldighet att kontrollera passage-rare. Inom ramen för Schengenkonventionen finns också Schengen Information System (SIS), som är ett gemensamt databaserat informationssystem för utbyte av personuppgifter. Syftet med SIS är att underlätta för myndigheterna att bevara ordning och säkerhet inom avtalsparternas område. Dessutom skall uppgifter som lagras i systemet användas vid tillämpningen av konventionens bestämmelser om personers rörlighet.

Enligt utskottets uppfattning kan Schengenkonventionens bestämmelser komma att få negativa konsekvenser för Sveriges traditionella flyktingpolitik. Reglerna hamnar utanför demokratisk kontroll och Sverige avhänder sig rätten att föra en egen politik på en rad viktiga områden. Utskottet anser sammanfattningsvis att Schengensamarbetet är ett alltför högt pris att betala för att medborgarna i medlemsländerna skall slippa visa pass när de passerar gränser mellan medlemsländer och att Sverige därför bör avbryta sin anpassning till Schengen och dra sig ur samarbetet. Utrikesutskottet bör med bifall till motion U504 yrkandena 2 och 3 föreslå att det anförda ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Gränskontroll, invandring och asyl (Avsnitt 36)

Ulla Hoffmann (v) anför:

Den svenska regeringen har accepterat att föra över frågor rörande asyl, invandring, yttre gränskontroll av personer och visumpolitik från tredje pelaren till första pelaren. Regeringskonferensen väntas i år besluta att efter en period på tre år skall beslut om alla dessa frågor fattas av rådet med kvalificerad majoritet. Kommissionen skall ha monopol på initiativrätten. När de inre gränskontrollerna avskaffas och tredjelandsmedborgare ges ökad rörlighet över inre gränser är det inte troligt att medlemsländerna i längden kan upprätthålla olika flyktingpolitik, och därmed vissa länder en mer human flyktingpolitik.

I sin bedömning inför propositionen om medlemskap i EU förutsatte socialförsäkringsutskottet att Sverige under EU-medlemskapet skulle komma att kraftfullt verka för en solidarisk och human flyktingpolitik. På denna grund avslog riksdagen motioner som syftade till att bibehålla möjligheten för en human och solidarisk flyktingpolitik för Sverige.

Inriktningen av Schengensamarbetet och den gemensamma flyktingdefinition som rekommenderats medlemsländerna pekar nu mot att överstatliga beslut om flyktingpolitiken kommer att innebära en mycket restriktiv flyktingpolitik. Att genom överstatliga beslut tvinga länder till en mer human och solidarisk flyktingpolitik kan också få obehagliga konsekvenser. Därför är risken stor att det blir de länder som har den mest restriktiva politiken som styr utvecklingen.

En fortsatt utveckling av det mellanstatliga samarbetet i flyktingfrågor är att föredra. Det nuvarande fördragets möjligheter att inom tredjepelansområdet samverka mellan medlemsländerna när det gäller asylfrågor, invandring, gränskontroll och visumpolitik har långtifrån utnyttjats.