



Verksamheten i Europeiska unionen under 2015

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har beslutat att ge övriga utskott och EU-nämnden möjlighet att yttra sig över skrivelse 2015/16:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2015 och en följdmotion som väckts med anledning av skrivelsen i de delar de berör respektive utskotts beredningsområde.

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över skrivelsen i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde och över motion 2015/16:3360 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkandena 32–34 som handlar om tre förslag från kommissionen som är under förhandling, nämligen revidering av EU:s vapendirektiv, en gemensam gräns- och kustbevakning och en europeisk åklagarmyndighet.

Utskottet anser att utrikesutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD) och två särskilda yttranden (M och V).

Utskottets överväganden

Skrivelsen

Allmänt

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 unionens institutioner under 2015. Redogörelsen följer i stort de olika rådskonstellationerna.

De frågor som rör justitieukskottets beredningsområde finns främst i del 5 om rättsliga och inrikes frågor (RIF) under avsnitt 23 som handlar om polissamarbete, straffrättsligt samarbete och tullsamarbete. I detta avsnitt redogör regeringen för EU:s arbete för att förebygga och bekämpa brottslighet med gränsöverskridande inslag, t.ex. organiserad brottslighet, terrorism, penningtvätt, människohandel, olaglig narkotikahandel, it-brottslighet och brott mot EU:s finansiella intressen.

Regeringen framhåller att EU:s åtgärder för att förebygga och bekämpa denna brottslighet ska ge ett mervärde och bedrivs på ett effektivt sätt. Samtidigt ska åtgärderna vara förenliga med grundläggande principer om rättssäkerhet och respektera den personliga integriteten.

Revidering av EU:s vapendirektiv

I november 2015 lade kommissionen fram ett förslag till revidering av EU:s vapendirektiv. Direktivet rör gemensamma minimiregler om förvärv och innehav av vapen. De föreslagna ändringarna omfattar en skärpning av reglerna i vissa avseenden, t.ex. när det gäller vissa s.k. halvautomatiska vapen som bedöms vara särskilt farliga i samband med terroristattentat eller annan grov brottslighet. Vissa andra regeländringar föreslås också.

Terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet

RIF-rådet har vid flera tillfällen diskuterat problematiken med personer som reser till konfliktområden för att delta i olagliga våldshandlingar eller få träning i strid. I februari 2015 antog Europeiska rådet ett särskilt uttalande om att förstärka insatserna för att säkerställa allmänhetens säkerhet, motverka radikaliserings och främja tolerans och icke-diskriminering och samarbete med internationella parter. Uttalandet har legat till grund för arbetet under året i såväl RIF-rådet som andra grupper i rådsstrukturen. Efter terroristattentaten i Paris i november 2015 antog RIF-rådet vid ett extrainkallat möte slutsatser om bekämpandet av terrorism.

I det internationella arbetet används flygpasageraruppgifter, s.k. PNR-uppgifter, för att bekämpa terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet. I juli 2015 tog Europaparlamentet slutlig ställning till ett förslag till ett direktiv om behandling av flygpasageraruppgifter inom EU. Därefter

inleddes trilogförhandlingar som avslutades i december. Den 14 april 2016 antog Europaparlamentet direktivet och det godkändes formellt av rådet den 21 april 2016.

Det omförhandlade avtalet mellan EU och Kanada om utbyte av flygpasageraruppgifter har enligt skrivelsen ännu inte trätt i kraft eftersom Europaparlamentet har skickat förslaget till EU-domstolen för prövning av dess rättsenlighet.

Informationsutbyte för att förebygga och bekämpa brott

I november 2015 godkändes Sverige för att börja utbyta fingeravtrycksuppgifter med andra medlemsstater och ett utbyte har inletts med en medlemsstat. Utbytet är ett resultat av genomförandet av Prümrådsbeslutet som ger möjlighet till ett effektivare utbyte av DNA-, fingeravtrycks- och fordonregisteruppgifter. Vad gäller utbyte av uppgifter mellan medlemsstaternas kriminalregister framgår av skrivelsen att Sverige nu är uppkopplat mot samtliga 25 aktiva medlemsstater.

Efter beslut i riksdagen trädde den 1 juli 2015 lagändringar i kraft som innebär att brottsbekämpande myndigheter under vissa förutsättningar ska få tillgång till informationssystemen för viseringar (VIS) och asylsökandes fingeravtryck (Eurodac).

Schengenfrågor inklusive gränskontroll

I skrivelsen hänvisas till det reviderade förslag om smart gränsförvaltning som kommissionen sedan lade fram den 6 april 2016. Det ursprungliga förslaget presenterades 2013 och har diskuterats i rådet sedan dess. Under 2015 har bl.a. frågan om tillgång till in- och utresesystemet för brottsbekämpande syften diskuterats. Ett pilotprojekt har också genomförts, bl.a. på Arlanda flygplats. Syftet har varit att testa några av de identifierade huvudalternativen till tekniska lösningar.

I december 2015 antog kommissionen ett förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. Syftet är att lägga grunden till en europeisk integrerad gränsförvaltning för att uppnå en effektiv migrationsförvaltning och värna den inre säkerheten i unionen, samtidigt som den fria rörligheten säkerställs. Förslaget fokuserar på inrättande av en europeisk gräns- och kustbevakning, precisering av obligatoriska komponenter i en europeisk integrerad gränsförvaltning och inrättande av en ny EU-byrå för gräns- och kustbevakning. Medlemsstaterna ska även framöver vara ansvariga för att säkerställa förvaltningen av sina respektive delar av den yttre gränsen. I vissa fall ska dock åtgärder kunna vidtas för att stärka kontrollen av den yttre gränsen, även om de berörda medlemsstaterna motsätter sig sådana åtgärder. Den nya byrån för gräns- och kustbevakning föreslås få ett utökat mandat i förhållande till dagens byrå för gränsbevakning (Frontex), bl.a. när det gäller återvändande, gränsöverskridande brottslighet, människosmuggling och terrorism.

I december 2015 lade kommissionen också fram ett förslag om ändring i kodexen om Schengen gränserna. Enligt förslaget ska det vara obligatoriskt för medlemsstaterna att utföra systematiska in- och utresekontroller på personer som har fri rörlighet enligt unionsrätten. Kontroller ska göras mot databaser över resehandlingar och för att säkerställa att personen inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Om det uppstår tvivel kring om ett pass är äkta eller innehavarens identitet så bör de biometriska kännetecken som finns i passet kontrolleras. Enligt förslaget blir det obligatorisk att kontrollera att en tredjelandsmedborgare vid resa ut ur Schengenområdet inte utgör ett hot mot en allmänna ordning eller den inre säkerheten.

Straffrättsligt samarbete

Av skrivelsen framgår att förhandlingarna om förslaget att inrätta en europeisk åklagarmyndighet (Eppo) fortfarande pågår och flera delar i förslaget är kvar att förhandla. Förslaget har genomgått stora förändringar jämfört med det ursprungliga förslaget. Enligt redogörelsen är förslaget överlag nu bättre anpassat till svenska förhållanden och ståndpunkter men Sverige har ännu inte tagit ställning till om man bör delta i Eppo eller inte.

Förhandlingarna har fortsatt om förslaget till ny förordning om Eurojust och i mars 2015 antog RIF-rådet en allmän inriktning. I skrivelsen anges att Sverige inte stödde den allmänna inriktningen eftersom den innebar att den s.k. öppenhetsförordningen inte gjordes fullt ut tillämplig på Eurojust. Öppenhetsförordningen skulle endast tillämpas på dokument med anknytning till Eurojusts administrativa uppgifter.

Terrorismdirektivet

I december 2015 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism. Förhandlingarna har inletts och överläggningar har hållits i justitieutskottet.

Motionen

I motion 2015/16:3360 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkande 32 anför motionärerna att de anser att förslaget till revidering av EU:s vapendirektiv strider mot såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen. Enligt motionärerna får en majoritet av de föreslagna ändringarna i direktivet stora konsekvenser för bl.a. sport, jakt och träning för polis och militär. Motionärerna anser därför inte att EU ska reglera nationella villkor för vapen.

Vidare anför motionärerna att förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning strider mot subsidiaritetsprincipen. Kontrollen av det egna territoriet är och bör förbli en nationell uppgift (yrkande 33).

Härutöver vill inte motionärerna att Sverige ska delta i en europeisk åklagarmyndighet (yrkande 34).

Utskottets ställningstagande

När det gäller reformer inom EU på ett generellt plan är utskottet positivt till kommissionens tidigare uttryckta vilja att begränsa sitt arbete till områden där medborgarna förväntar sig resultat från EU. Detsamma gäller ambitionen att vara uppmärksam på att den befintliga lagstiftningen fungerar effektivt och ändamålsenligt. Vidare anser utskottet, liksom det gjorde i yttrandet över kommissionens arbetsprogram för 2016, att kommissionen bör lägga större vikt vid att analysera den gällande lagstiftningen i samband med att ny lagstiftning förbereds (2015/16:JuU5y).

Vad gäller förslaget till revidering av EU:s vapendirektiv anser utskottet alltför att en översyn behövs. Förslaget syftar bl.a. till att förhindra att skjutvapen används vid terroristbrott och annan grov brottslighet och utskottet anser att det är viktigt att medlemsstaternas kontroll över farliga vapentyper förstärks. Utskottet står dock fast vid sin tidigare redovisade ståndpunkt att kommissionens ursprungliga förslag i flera delar strider mot subsidiaritetsprincipen (utl. 2015/16:JuU26). Även om målen med det föreslagna direktivet inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna själva är det tveksamt om det i alla delar kräver en reglering på den detaljnivå och i alla de frågor som kommissionen föreslår. Det är utskottets uppfattning att kontrollen främst bör vara inriktad på de vapen som erfarenhetsmässigt utgör störst risk för att användas vid terroristbrott eller annan grov brottslighet, samtidigt som regelverket inte får bli onödigt betungande eller ingripande för enskilda tillståndshavare eller frivilliga försvarsorganisationer. Utskottet har överlagt med regeringen under förhandlingarnas gång (prot. 2015/16:19) och noterar att regeringen har lagt fram flera förslag till ändringar i kommissionens förslag. Det handlar bl.a. om halvautomatiska vapen avsedda för jakt, 18-årsgräns för innehav av vapen, tidsbegränsning om fem år för tillstånd, obligatoriska läkarundersökningar och privatpersoners distanshandel. Regeringen har även presenterat förslag om införande av minimiregler för förvaring av skjutvapen inom EU. Utskottet anser mot denna bakgrund att något initiativ inte är nödvändigt med anledning av motionsyrkandet om vapendirektivet (mot. 2015/16:3360 [SD] yrkande 32). Yrkandet bör därför avstyrkas av utrikesutskottet.

När det gäller förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning anser utskottet att gränskontroll främst är en nationell fråga. Mot bakgrund av den situation som råder i Schengenområdet är det emellertid viktigt att överväga nya förslag och idéer om hur kontrollen av den yttre gränsen kan stärkas. Detta måste dock ske utan att medlemsstaterna lämnar över det grundläggande ansvaret för gränskontrollen till EU. Enligt förslaget är huvudregeln att medlemsstaterna ska vara ansvariga för förvaltningen av sina respektive delar av den yttre gränsen. I vissa undantagsfall kan dock kommissionen ingripa mot

en medlemsstats vilja. Utskottet betonar vikten av att medlemsstaterna får en tydlig roll i den beslutsprocess som föregår ett ingripande mot medlemsstatens egen vilja. Utskottet noterar att Sverige i de pågående förhandlingarna fått gehör för flera av de ståndpunkter som förts fram och som utskottet i samband med överläggning med regeringen ställt sig bakom (prot. 2015/16:21). Sveriges ståndpunkt om en tydlig roll för medlemsstaterna i beslutsprocessen om ett ingripande från EU:s sida i en medlemsstats gränskontroll har tillgodosetts på så vis att det är rådet som ska fatta det beslutet. Vidare föreslås att endast gränsbyråns styrelse, och inte den verkställande direktören, ska kunna fatta bindande beslut om vilka åtgärder medlemsstaten i ett tidigare stadium ska vidta om det framkommit att det finns brister i gränsförvaltningen.

Sammantaget konstaterar utskottet att alla medlemsstater är beroende av att förvaltningen av den yttre gränsen fungerar och sköts i enlighet med EU-regelverket. Den föreslagna byrån kan utgöra ett viktigt stöd för medlemsstaterna, i synnerhet för de stater som inte själva kan kontrollera sina gränser tillräckligt väl. Utskottet anser därför att utrikesutskottet bör avstyrka motionsyrkandet om en europeisk gräns- och kustbevakning (mot. 2015/16:3360 [SD] yrkande 33).

Utskottet har vid flera tillfällen framfört att det anser att kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet är alltför långtgående och i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen, senast i yttrande 2015/16:JuU5y. Utskottet vidhåller sin inställning till kommissionens förslag men anser till skillnad från motionärerna att det varken är konstruktivt eller gynnar Sverige att definitivt säga nej till ett förslag som ännu inte är färdigförhandlat. Som utskottet tidigare uttalat (2015/16:JuU5y) delar det regeringens ståndpunkt om att ett slutligt ställningstagande till ett svenskt deltagande i en europeisk åklagarmyndighet kan bli aktuellt först när förhandlingsarbetet kommit längre och detaljerna i förslaget är tydligare. Det är också viktigt att Sverige deltar aktivt och konstruktivt i förhandlingsarbetet för att få genomslag för svenska utgångspunkter om t.ex. effektivitet, rättssäkerhet och öppenhet för att driva utformningen av en europeisk åklagarmyndighet i rätt riktning. Utrikesutskottet bör därför även avstyrka motionsyrkandet om den europeiska åklagarmyndigheten (mot. 2015/16:3360 [SD] yrkande 34).

När det gäller kommissionens förslag om smarta gränser som lades fram den 6 april 2016 har utskottet ännu inte tagit ställning till detta. Utskottet avser att behandla förslagen i detalj framöver.

Utskottet har i övrigt ingenting att anföra i fråga om regeringens skrivelse.

Stockholm den 28 april 2016

På justitieutskottets vägnar

Mats Pertoft

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Lawen Redar (S), Pia Hallström (M) och Magnus Oscarsson (KD).

Avvikande meningar

Revidering av EU:s vapendirektiv, en europeisk gräns- och kustbevakning och en europeisk åklagarmyndighet (SD)

Kent Ekeröth (SD) och Adam Marttinen (SD) anför:

Motivet till förslaget till revidering av EU:s vapendirektiv är enligt kommissionen att stärka EU:s inre säkerhet mot terrorism. Men åtgärderna är i huvudsak begränsade till striktare regleringar av legala vapen som inte har någon betydelse för terroristernas förmåga att utgöra ett hot mot eller allvarligt skada samhället. Förslaget får i stället negativa konsekvenser för bl.a. sport, jakt och träning för polis och militär. Vi anser därför att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen eftersom EU inte ska reglera nationella villkor för vapen. Däremot är vi positiva till förslaget i den del som rör ett gemensamt vapenregister, vilket gör det enklare att spåra vapen.

När det gäller förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning kan vi förstå de motiv som ligger bakom. Vi anser emellertid att kontrollen av det egna territoriet är och bör förbli en nationell uppgift. Gränskontroller är ett viktigt verktyg för att varje medlemsstat ska kunna hävda sin territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. Det nu aktuella förslaget innebär att EU inkräktar på medlemsstaternas uppgifter. Enligt vår mening kan målen för de föreslagna åtgärderna bättre nås på nationell nivå och vi anser därför att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

Slutligen anser vi att kommissionens förslag om en europeisk åklagarmyndighet innebär ett tydligt och oacceptabelt steg mot att ge mer makt till EU på bekostnad av medlemsstaternas suveräna självbestämmande. Även om en europeisk åklagarmyndighet ges ett begränsat ansvarsområde ser vi inget nationellt intresse i att låta utvecklingen gå mot en mer överstatlig union. Förslaget strider mot såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen och vi anser att Sverige inte ska delta i samarbetet.

Det ovan anförda innebär att vi anser att utrikesutskottet bör tillstyrka motion 2015/16:3360 (SD) yrkandena 32–34.

Särskilda yttranden

1. Revidering av EU:s vapendirektiv, en europeisk gräns- och kustbevakning och en europeisk åklagarmyndighet (M)

Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Anders Hansson (M) och Pia Hallström (M) anför:

Vi delar kommissionens uppfattning att EU:s vapendirektiv behöver revideras. Det är nödvändigt för att få bort de illegala vapnen och bekämpa den grova organiserade brottsligheten. De föreslagna åtgärderna för att förbättra spårbarheten för vapen ligger också i linje med vad vi tidigare framfört. Däremot anser vi att kommissionens förslag är alltför långtgående och innehåller flera förslag till åtgärder som inte behöver regleras på EU-nivå. Även effektiviteten av några av åtgärderna kan ifrågasättas, t.ex. obligatoriska läkarundersökningar i samband med tillståndsprövning och att museers vapen ska omfattas av direktivet. Därför är det bra att regeringens ståndpunkt har förtydligats efter överläggning med utskottet och efter utskottets subsidiaritetsprövning som resulterade i ett motiverat yttrande. Vi delar nu regeringens ståndpunkt och väljer därför att inte stödja motionsyrkandet om vapendirektivet.

När det gäller förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning har vi i samband med överläggning med regeringen påtalat behovet av akuta lösningar på dagens situation utifrån gällande regelverk. Det nu aktuella förslaget från kommissionen måste kombineras med åtgärder som på kort sikt stärker förvaltningen av EU:s yttre gränser. Vad gäller förslaget i sak har vi uttryckt oro över bl.a. bristande kostnadsanalyser, den föreslagna byråns mandat och inte minst förenligheten med svensk grundlag och rätten att söka asyl. Vi kan nu notera att regeringens ståndpunkt har förändrats och i flera delar tillmötesgår de farhågor vi har haft och även framfört i samband med överläggning i utskottet. Vi ser inte någon anledning att ställa oss bakom motionsyrkandet om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

När det gäller förslaget om en europeisk åklagarmyndighet har vi vid överläggning med regeringen framfört att en sådan myndighet skulle vara ett överstatligt organ som riskerar att få långtgående konsekvenser för det svenska åklagarväsendet och det straffprocessrättsliga systemet. Även om vi är kritiska till förslaget i sak delar vi regeringens ståndpunkt att Sverige bör vara aktivt i förhandlingarna. Motionsyrkandet om en europeisk åklagarmyndighet bör därför avstyrkas.

2. **Direktiv om flygpassageraruppgifter, en europeisk gräns- och kustbevakning och en europeisk åklagarmyndighet (V)**

Linda Snecker (V) anför:

Direktivet om användning av flygpassageraruppgifter (PNR-uppgifter) har nyligen antagits. Terrorism är ett hot som måste tas på allvar, oavsett var i världen det sker. Metoderna för att bekämpa och motverka terrorism måste dock vara effektiva, rättssäkra och välavvägda. Jag är kritisk till direktivet och den massregistrering av uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott som direktivet innebär. Att skapa ett sådant register är enligt min mening en alltför långtgående åtgärd som inte står i proportion till den inskränkning av den personliga integriteten som det medför. Jag ifrågasätter också på vilket sätt uppgifter om kostvanor och val av sittplats på flyget bidrar till att förebygga terrorism.

Vad gäller förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning är jag kritisk till den nya gränsbyråns otydliga men likväl utökade mandat. Rätten att söka asyl och möjligheten för människor att ta sig till Europa inskränks för varje dag som går. Samtidigt ökar de systematiska kontrollerna av personer som enligt unionsrätten har fri rörlighet inom Schengenområdet. Den nya myndigheten kommer inte att skapa fler lagliga vägar in i Europa eller skydda den fria rörligheten. EU bör i stället värna asylrätten och se till att en fungerande omfördelningsmekanism kommer till stånd. Dessutom anser jag att kostnadsanalysen av förslaget är bristfällig.

När det gäller förslaget om en europeisk åklagarmyndighet är det min åsikt att Sverige inte bör delta i samarbetet. Jag anser emellertid att det är positivt att Sverige deltar i förhandlingsarbetet för att påverka utformningen av en europeisk åklagarmyndighet så att den överensstämmer med svenska utgångspunkter om t.ex. effektivitet, rättssäkerhet och öppenhet.

Mot denna bakgrund delar jag utskottets uppfattning att de aktuella motionsyrkandena bör avstyrkas.