



Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 11 juni 2009 att bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till de delar av meddelandet som berör konstitutionsutskottets beredningsområde, bl.a. dataskydd och informationsutbyte i den mån grundläggande fri- och rättigheter påverkas, och eventuella framtida konflikter mellan unionens lagstiftning inom ramen för programmet och den svenska grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Europeiska rådet antog den 5 november 2004 ett femårigt arbetsprogram för samarbete kring rättsliga och inrikes frågor (RIF), det s.k. Haagprogrammet. Programmet omfattar polis- och tullsamarbete, räddningstjänst, straff- och civilrättsligt samarbete, asyl, migration, visering och kontroll av de yttre gränserna m.m. En handlingsplan för programmets konkreta genomförande antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor i juni 2005.

Haagprogrammet löper ut i december 2009. Arbetet med att ta fram ett nytt program, benämnt Stockholmsprogrammet, har inletts. Den 10 juni 2009 lade kommissionen fram meddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262) om det framtida programmet.

I meddelandet fastslår kommissionen att Europeiska unionen (EU) har gjort viktiga framsteg i arbetet med att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och att målet nu är att sätta medborgaren i centrum för detta arbete. Ett genomgående tema för det nya programmet ska vara att bygga ett ”Europa för medborgarna”. I olika kapitel behandlas främjande av medborgarnas rättigheter, underlättande av medborgarnas vardagliga liv genom ett utvecklat rättsligt samarbete, ett Europa som skyddar medborgarna och ett solidariskt Europa med avseende på asyl och migration. Kommissionens förhoppning är att ett program kan antas av Europeiska rådet före 2009 års utgång.

Med anledning av kommissionens meddelande inkom regeringen den 15 juli 2009 med faktapromemorian Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (2008/09:FPM137) till riksdagen. I faktapromemorian lämnar regeringen den preliminära svenska ståndpunkten till kommissionens meddelande. Regeringen anger att den ställer sig positiv till att sätta fokus på individen och dennas rättigheter i det fortsatta samarbetet, liksom till kommissionens redogörelse för de fördelar som en anslutning av EU till Europakonventionen skulle medföra. Vidare anser regeringen att det framtida programmet bör innehålla en bättre balans, än i tidigare program, mellan åtgärder för att öka säkerheten, t.ex. åtgärder för att motverka terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring, och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter. Som preliminär svensk ståndpunkt anger regeringen vidare att när EU under de kommande åren vidtar åtgärder för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten och skyddet för individen, t.ex. i form av minimirättigheter för tilltalade i brottmål, förbättrat skydd av och stöd till brottsoffer, utvecklade regler för dataskydd, rättigheter för migranter och en effektiv och rättvis prövning av asylansökningar. Därtill anser reger-

ingen att stärkt gränskontroll ska gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och med ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

I faktapromemorian nämns vidare dels att medlemsstaterna kommer att lämna synpunkter på kommissionens meddelande i samband med det informella mötet med ministrarna för rättsliga och inrikes frågor som äger rum i Stockholm den 15–17 juli 2009, dels att Europaparlamentet har visat stort intresse för meddelandet och troligen kommer att avge en resolution om meddelandet senare under hösten 2009.

I samband med att kommissionen lämnade ovannämnda meddelande lämnades även ett meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet (KOM(2009) 263).¹ I meddelandet redogörs bl.a. för åtgärder som vidtagits i syfte att stärka skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna under Haagprogrammet och initiativ i syfte att förebygga terrorism. Vidare redovisas att informations- och underrättelseutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter har förenklats², inte minst genom Prümfördragets inarbetning i gemenskapslagstiftningen³, vilken gjorde det möjligt att få indirekt tillgång till medlemsstaternas databaser med fingeravtryck och DNA-uppgifter samt direkt kontrollerad tillgång till fordonsregistren. I meddelandet påpekas att det s.k. datalagringsdirektivets⁴ villkor för registrering av uppgifter om elektronisk kommunikation och lokalisering med avseende på fasta telefoninät och mobiltelefoni har införlivats av de flesta medlemsstaterna.

Med anledning av meddelandet inkom den 15 juli 2009 faktapromemorian Utvärdering av Haagprogrammet (2008/09:FPM138). I faktapromemorian anger regeringen bl.a. att meddelandet kommer att utgöra ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med framtagandet av Stockholmsprogrammet.

Nedan följer konstitutionsutskottets överväganden i fråga om de delar av meddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262) som berör utskottets beredningsområde.

¹ Kommissionens meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet och dess handlingsplan åtföljdes av tre arbetsdokument, SEK(2009) 765–767.

² EUT L 386, 29.12.2006, s. 89–100.

³ EUT L 210, 6.8.2008, s. 1–72.

⁴ EUT L 105, 13.4.2006, s. 54–63.

Respekt för mångfalden och skydd för utsatta grupper

Kommissionens meddelande

Meddelandet anger att kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi måste föras med kraft och beslutsamhet. Enligt kommissionen finns det också skäl att skärpa kontrollen av att lagstiftningen tillämpas effektivt, bl.a. när det gäller rambeslutet⁵ om rasism och främlingsfientlighet.

Kommissionen anser att unionen bör ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i syfte att komplettera systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna (avsnitt 2 i meddelandet).

Kommissionen framhåller också att EU och medlemsstaterna bör förena sina ansträngningar för att medverka till särskilt utsatta gruppers – inte minst romernas – integration i samhället. I meddelandet anges att EU bl.a. kommer att avdela resurser från strukturfonderna för ändamålet och samtidigt se till att befintliga bestämmelser mot diskriminering tillämpas effektivt till skydd för de särskilt utsatta grupperna (avsnitt 2.2).

Gällande ordning m.m.

Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen fastställer bestämmelser enligt vilka varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att vissa avsiktliga gärningar blir straffbara, bl.a. offentliga uppmaningar till våld eller hat riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Enligt artikel 7.2 gäller att rambeslutet inte ska medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om rättigheter, ansvar och särskild rättegångsordning för pressen eller andra medier, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung⁶ och 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling⁷ fastställer ramar för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling ska kunna genomföras i medlemsstaterna.

⁵ EUT L 328, 6.12.2008, s. 55–58.

⁶ EUT L 180, 19.7.2000, s. 22–26.

⁷ EUT L 303, 2.12.2000, s. 16–22.

I svensk rätt har bl.a. ovan nämnda direktiv genomförts i diskrimineringslagen (2008:567). I lagen finns bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier samt om aktiva åtgärder. Lagen är tvingande såtillvida att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen.

Våren 2009 lade regeringen fram ett förslag till en ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (prop. 2008/09:158). Regeringen framhöll i propositionen dels att det påbörjade främjandearbetet bland de nationella minoriteterna behöver fortsätta, exempelvis inom ramen för Diskrimineringsombudsmannens arbete, dels att den nya diskrimineringslagen (2008:567) ger Diskrimineringsombudsmannen goda förutsättningar att även i fortsättningen verka för lika rättigheter och möjligheter för nationella minoriteter. Vad gäller det fortsatta arbetet för att förbättra romers situation bedömde regeringen att det metodarbete som Delegationen för romska frågor (dir. 2006:101) bedriver för att förbättra romers situation och motverka deras utsatthet i samhället behöver fortsätta även efter den 1 januari 2010. Vid sin behandlingen av propositionen anförde konstitutionsutskottet att det delade de överväganden och bedömningar som regeringen lämnat i propositionen vad avser Sveriges minoritetsåtaganden (bet. 2008/09: KU23). Utskottet tillstyrkte också det framlagda lagförslaget. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2008/09:272).

Lissabonfördraget

Ifall Lissabonfördraget träder i kraft kommer enligt artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen⁸ (FEU) gälla att unionen ska ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt att denna anslutning inte ska ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen.

Vidare kommer enligt artikel 6.3 i FEU de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, att ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Lissabonfördraget innebär också att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Det sker genom att en referens till stadgan införs i artikel 6.1 i FEU.

Tidigare behandling

Under våren 2007 överlade regeringen med konstitutionsutskottet om kommissionens förslag till rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet. Utskottet konstaterade att det fanns stöd för regeringens position inför de fortsatta förhandlingarna och underströk samtidigt sin tveksamhet för det fall förslaget till rambeslut skulle leda till att urskuldande,

⁸ Jfr EUT C 115, 9.5.2008, s. 13–46.

förnekande eller förringande av exempelvis Förintelsen ska kunna lagföras som hets mot folkgrupp även om gärningen inte innebär hot eller missaktning.

I ett yttrande till utrikesutskottet över regeringens skrivelse om verksamheten i EU 2008 noterade konstitutionsutskottet med tillfredsställelse att regeringen, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat som sin uppfattning, säkerställt att rambeslutet inte går utöver gällande begränsningar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (yttr. 2008/09:KU5y).

I sitt yttrande till utrikesutskottet avseende frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget konstaterade utskottet att Lissabonfördraget skulle innebära en förbättring av fri- och rättighetsskyddet inom EU genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande (yttr. 2008/09:KU3y s. 20). Samtidigt ansåg utskottet det vara väsentligt att stadgan inte på något sätt utökar unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen och att den inte kan användas för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Vad gäller anslutningen av unionen till Europakonventionen noterade utskottet att man från flera håll pekat på att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan olika rättighetssystem. Utskottet ville här som sin principiella uppfattning framhålla Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd.

Som framgått i det föregående har utskottet under innevarande riksmöte behandlat frågor rörande nationella minoriteter i Sverige (bet. 2008/09:KU23). Utskottet framhöll därvid vikten av konkret politik som kan ge samer och andra minoritetsgrupper upprättelse för de övergrepp som varit (s. 29).

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar meddelandet och ställer sig positivt till unionens fortsatta arbete mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi. Utskottet vill här uppmärksamma att en anslutning av unionen till Europakonventionen skulle innebära fördelar avseende fri- och rättighetsskyddet inom EU, vilket även en förstärkt rättslig ställning för stadgan om de grundläggande rättigheterna och principerna för de mänskliga fri- och rättigheterna som finns i Europakonventionen skulle innebära. Utskottet vill samtidigt, med anledning av de komplikationer i tillämpningen som skulle kunna följa på en anslutning till Europakonventionen, erinra om sin tidigare angivna principiella uppfattning om Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd samt även peka på vikten av en processordning som framstår som tydlig och förutsebar för unionens medborgare.

Vidare vill utskottet framhålla att åtgärderna i det fortsatta arbetet i kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi ska vara proportionerliga och rättssäkra. Utskottet förutsätter att arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Som exempel kan här nämnas att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som framgått i det föregående, innebär begränsningar för i vad mån olika former av uttalanden kan lagföras som hets mot folkgrupp.

Slutligen vill utskottet betona vikten av att man både på EU-nivå och på nationell nivå strävar efter en konkret politik i syfte att förbättra romers situation och motverka deras och andra minoritetsgruppers utsatthet i samhället.

Skydd av personuppgifter och privatliv

Kommissionens meddelande

Kommissionen anser att ett mer heltäckande system bör inrättas för att skydda enskildas personuppgifter och privatliv. I meddelandet framhålls att EU bör dels enas om en förnyad gemensam ansats för att skydda personuppgifter, både internt och i förbindelserna med länder utanför unionen, dels reglera villkoren för när offentliga myndigheter, där så krävs och som ett led i sin myndighetsutövning, får begränsa tillämpningen av bestämmelserna i fråga.

Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen är det enligt kommissionen angeläget att fastslå att behandlingen av personuppgifter måste vara förenlig med principerna om ändamål, proportionalitet och berättigande, tidsgräns för lagring, säkerhet och sekretess vid behandlingen och respekt för den enskildes rättigheter samt att en oberoende tillsynsmyndighet har ansvar för kontrollen. Även om den nuvarande rättsliga ramen garanterar en hög skyddsnivå anser kommissionen att vissa kompletterande initiativ i form av ny lagstiftning eller annan åtgärd förefaller nödvändiga i syfte att även fortsättningsvis garantera ovan nämnda principers effektiva tillämpning.

Vidare anser kommissionen att uppgiftsskyddet kan främjas genom utveckling av ny teknik och att man bör överväga att införa ett system för europeisk certifiering av teknik, produkter och tjänster som ”garanterar en god respekt för privatlivet”.

Kommissionen anser även att EU bör spela en ledande roll för utveckling och främjande av internationella standarder för skydd av personuppgifter. Därtill pekar kommissionen i sitt meddelande på

– möjligheter att successivt sammankoppla vissa nationella register, med vederbörlig hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd, t.ex. register över företag och personer som befinner sig i konkurs (avsnitt 3.4 i meddelandet)

- behov, för säkerheten i unionen, av effektiva mekanismer för utbyte av information mellan de nationella myndigheterna och de europeiska aktörerna, varför unionen bör införa en europeisk informationsmodell som grundar sig på bl.a. förbättrad insamling och behandling av operationell information; bland kriterier som kommer att behöva fastställas nämns kriterier för insamling, utbyte och behandling av information som samlats in för säkerhetsändamål, med hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd, och vägledande principer för politiken i fråga om internationell överföring av uppgifter för säkerhetsändamål, med respekt för de höga krav som gäller i fråga om uppgiftsskydd (avsnitt 4.1.2)
- vikten av att bättre utnyttja Europol, som systematiskt bör informeras om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och involveras i viktiga gränsöverskridande operationer; när det väl klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas är det nödvändigt att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol (avsnitt 4.2.1)
- vikten av att fortsätta insatserna för att förbättra systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris); sammankopplingen av kriminalregister bör göra det möjligt att förhindra vissa brott (t.ex. genom kontroller vid tillsättningen av vissa typer av tjänster, särskilt arbeten som innebär kontakter med barn); vidare behöver Ecris utvidgas så att systemet även omfattar tredjelandsmedborgare som dömts för brott i unionen (avsnitt 4.2.2)
- att ett system för elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU-medlemsstaternas territorium kommer att inrättas, vid sidan av program för registrerade resenärer; EU kommer också att yttra sig om huruvida man bör skapa ett europeiskt system för förhandsresetillstånd (avsnitt 4.2.3.2)
- att kampen mot den internationella organiserade brottsligheten kommer att förutsätta ett systematiskt informationsutbyte (avsnitt 4.3.1)
- att unionen i kampen mot sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi måste utveckla preventionsmekanismer, t.ex. främja utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter rörande personer som begått sexualbrott mot barn i syfte att förebygga nya brott (avsnitt 4.3.1)
- att finansunderrättelseenheter behöver samordna sitt arbete bättre när det gäller penningtvätt; finansunderrättelseenheter analyser skulle, inom ramen för den europeiska informationsmodellen, kunna matas in i en databas över misstänkta transaktioner, placerad exempelvis hos Europol, och alla tillgängliga informationskällor måste tas i anspråk och samordnas för att identifiera misstänkta förflyttningar av kontanter (avsnitt 4.3.1).

Gällande ordning m.m.

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁹ (dataskyddsdirektivet) är tillämpligt inom EU:s s.k. första pelare. I svensk rätt har dataskyddsdirektivet genomförts i personuppgiftslagen (1998:204), vilken som huvudregel är generellt tillämplig. I den mån det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från denna lag ska dock de bestämmelserna gälla. Därutöver regleras frågor om dataskydd i en rad områdesspecifika författningar, t.ex. polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

Inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet, EU:s s.k. tredje pelare, har frågor om dataskydd hittills reglerats genom de särskilda instrument o.d. som finns på det området. Som exempel kan nämnas rådets beslut av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol)¹⁰ vars femte kapitel reglerar dataskydd och datasäkerhet.

Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete¹¹ innehåller bestämmelser som avser att förstärka skyddet av information vid behandling av personuppgifter som överförs. I stora delar motsvarar rambeslutet dataskyddsdirektivet. Därutöver innehåller rambeslutet bl.a. särskilda skyddsbestämmelser avsedda att begränsa möjligheterna att behandla utbytta personuppgifter.

Enligt rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om utbyte av uppgifter ur kriminalregister¹² ska varje medlemsstat som meddelar en dom mot en annan medlemsstats medborgare informera medborgarstaten om domen. Medborgarstaten ska därefter lagra informationen. Varje medlemsstat får sålunda information om alla de domar som har meddelats inom Europeiska unionen mot de egna medborgarna. Vidare syftar rambeslutet till att påskynda och förenkla förfarandet när uppgifter ur kriminalregister begärs i ett enskilt ärende genom att nya kanaler för att inhämta uppgifterna, tidsfrister och ett standardiserat formulär införs. Rambeslutet lägger också grunden för nästa steg i arbetet med att effektivisera informationsutbytet, nämligen att ta fram ett standardiserat format för att göra informationen begriplig och möjliggöra elektronisk uppgiftsöverföring. Riksdagen har godkänt rambeslutet (prop. 2008/09:18, bet. 2008/09:JuU11, rskr. 2008/09:33). Den tidpunkt då medlemsstaterna ska ha genomfört bestämmelserna i rambeslutet är ännu inte bestämd.

⁹ EUT L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

¹⁰ EUT L 121, 15.5.1995, s. 37–66.

¹¹ EUT L 350, 30.12.2008, s. 60–71.

¹² EUT L 93, 7.4.2009, s. 23–32.

Kommissionens gränskontrollpaket

Vad beträffar registrering av inresor till och utresor från EU-medlemstaternas territorium kan här nämnas att kommissionen den 13 februari 2008 antog ett gränskontrollpaket som innefattar tre meddelanden, varav det tredje gäller förberedelse inför nästa steg i EU:s gränsförvaltning (KOM (2008) 69). I syfte att öka medlemsstaternas säkerhet och att underlätta bona fide-resenärers gränspassage föreslår kommissionen fyra nya verktyg, bl.a. *in- och utreseregister för tredjelandsmedborgare*. I syfte att identifiera tredjelandsmedborgare som stannat längre än den föreskrivna tiden (normalt tre månader) på Schengenterritoriet bör för såväl viseringsfria som viseringspliktiga resenärer tid och plats för in- respektive utresa registreras i ett nytt in- och utreseregister. Viseringspliktiga resenärer lämnar sina biometriska uppgifter i samband med viseringsansökan på utlandsmyndigheterna, medan viseringsfria resenärer får lämna de biometriska uppgifterna vid den första inresan i Schengenområdet. Alla gränsövergångsställen bör ha utrustning för automatisk verifiering av de biometriska uppgifterna, och systemet bör driftsättas senast 2015.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor den 5–6 juni 2008 (inklusive Sverige) välkomnade i sina slutsatser kommissionens meddelanden och bad kommissionen återkomma med förslag till genomföranden av dessa (skr. 2008/09:85 s. 109).

Den 3 mars 2008 anmärkte Europeiska datatillsynsmannen i ett utlåtande om kommissionens gränskontrollpaket på bristen på samråd med såväl Europeiska datatillsynsmannen som nationella dataskyddsmyndigheter inför kommissionens antagande av det aktuella meddelandet. I utlåtandet lämnade datatillsynsmannen ett flertal påpekanden om bl.a. hanteringen av biometriska uppgifter¹³ och vikten av konsekvensanalyser av åtgärdernas inverkan på enskildas integritet.

Den 10 mars 2009 antog Europaparlamentet (EP) en resolution med beaktande av kommissionens gränskontrollpaket i vilken EP kritiserade kommissionen för dess underlåtenhet att samråda med vare sig Europeiska datatillsynsmannen eller den s.k. artikel 29-arbetsgruppen för dataskydd¹⁴ innan man antog det ovannämnda meddelandet. I resolutionen uppmanas kommissionen att samråda med dessa organ om varje åtgärd som vidtas enligt det meddelandet, eftersom de föreslagna byggstenarna medför behandling av enorma mängder personuppgifter.

Tidigare behandling

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen ställt sig kritiskt till den nuvarande utformningen av dataskyddsdirektivet (t.ex. bet. 1997/98:KU18 s. 14, 1998/99:KU15 s. 23, 2001/02:KU22 s. 14, 2005/06:KU37 s. 12, 2006/07:

¹³ Jfr EUT C 181, 23.07.2005, s. 13–29 samt EUT C 91, 19.04.2006, s. 38–56.

¹⁴ Arbetsgruppen är EU:s oberoende instans för dataskydd och skydd av privatlivet, och den inrättades enligt artikel 29 i dataskyddsdirektivet.

KU23 s. 13). Utskottets uppfattning har varit att direktivet bör revideras och utformas enligt en missbruksmodell i stället för, som i dag, en hanteringsmodell, och Sverige har verkat inom EU för en sådan revidering av direktivet (se t.ex. skr. 2005/06:75 s. 18). Förenklat uttryckt reglerar en lagstiftning uppbyggd enligt en hanteringsmodell själva hanteringen av personuppgifter oavsett om hanteringen kan betecknas som harmlös eller känslig från integritetssynpunkt. Regleringen omfattar all användning av personuppgifter oavsett syfte, omfattning eller art. I en sådan modell finns därmed regler om hur personuppgifter ska hanteras från det att de samlas in till dess de utplånas. En reglering enligt en missbruksmodell koncentrerar sig i stället på utnyttjande av personuppgifter som kan karakteriseras som ett missbruk. Så länge inte personuppgifterna missbrukas på så sätt att den personliga integriteten kränks är behandlingen tillåten. De som förespråkar en sådan modell brukar utgå från att själva hanteringen av personuppgifterna ska vara i det närmaste fri. Det väsentliga i modellen blir i stället att identifiera vilken användning av personuppgifter som utgör ett sådant missbruk att den bör förbjudas.

I sin behandling av regeringens förslag om utökat elektroniskt informationsutbyte mellan vissa myndigheter (prop. 2007/08:160) pekade utskottet på att ett utökat informationsutbyte även innebär risker för intrång i den personliga integriteten (bet. 2008/09:KU2). Utskottet fann att tillräckliga åtgärder vidtagits för att onödigt överskottsinformation inte ska överföras mellan myndigheterna i fråga och att den personliga integriteten skyddas i erforderlig utsträckning, detta mot bakgrund av att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten, där de uppgifter som omfattas av skyldigheten preciseras, att bestämmelser om direktåtkomst begränsats till att avse särskilt utvalda uppgifter som har betydelse i den mottagande myndighetens verksamhet och att direktåtkomsten endast ska få förekomma för vissa ändamål som ställs upp för behandling av personuppgifter i den utlämnande myndighetens verksamhet.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis önskar utskottet peka på att meddelandet, som är att betrakta som ett diskussionsunderlag, inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av de planerade förslagen till åtgärder och lagstiftningsakter för skyddet av personuppgifter och privatliv inom ramen för unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor.

Utskottet anser att rätten till respekt för privatlivet måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt i fråga om skyddet av personuppgifter, och att det behövs ett heltäckande och effektivt system för skydd av personuppgifter i EU. I sammanhanget önskar utskottet påminna om vad det

anfört tidigare i fråga om behovet av revidering av dataskyddsdirektivet. En reglering av dataskyddet bör enligt utskottets mening utformas enligt en missbruksmodell, inte som nu är fallet en hanteringsmodell.

Utskottet önskar därtill peka på att de åtgärder som presenteras i kommissionens meddelande, och som medför ett ökat utbyte av personuppgifter, kan innebära risker för den personliga integriteten. Utskottet framhåller i sammanhanget vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram inom ramen för Stockholmsprogrammet, inte minst vad gäller förslag om att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol och systematiskt informationsutbyte i den mån det rör sig om personuppgifter. Utskottet vill också betona vikten av att informationssystem utformas så att grundläggande rättssäkerhetsprinciper kan upprätthållas, varvid avses särskilt principerna om icke-diskriminering och förbudet mot dubbelbestraffning beträffande systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) och sammankopplingen av kriminalregister i syfte att förhindra vissa brott.

Slutligen vill utskottet erinra om att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar och grundlagsskyddet för meddelarfriheten och efterforskningsförbudet, är och förblir grundläggande bestämmelser som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

IT-brottslighet

Kommissionens meddelande

I meddelandet anges att unionen måste förtydliga reglerna om domstols behörighet och den rättsliga ram som gäller för cyberrymden i syfte att främja gränsöverskridande utredningar. En sådan rättslig ram bör enligt kommissionen möjliggöra samarbetsavtal mellan brottsbekämpande myndigheter och operatörer. Kommissionen anser även att medlemsstaternas insatser måste samordnas bättre dels genom ett nätverk för nationellt ansvariga för kampen mot IT-brottslighet, dels genom att en europeisk plattform för rapportering av brott skapas av Europol (avsnitt 4.3.1 i meddelandet).

I sammanhanget kan nämnas att det i kommissionens meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet anges att kommissionen i maj 2007 föreslog¹⁵ en rad åtgärder för att öka samordningen mellan rättstillämpande myndigheter och näringslivet avseende IT-brott.

Gällande ordning m.m.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och mottaga upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Denna infor-

¹⁵ Jfr KOM(2009) 267.

mationsfrihet får, enligt 2 kap. 12 § RF, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Av 2 kap. 13 § RF följer vidare att informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Sedan den 1 januari 1999 gäller enligt 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 13 § yttrandegrundlagen (YGL) att varken TF eller YGL är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild. Grundlagarna kan fortfarande tillämpas på pornografisk text.

Sedan mars 2005 gäller rådets rambeslut 2005/222/RIF om angrepp mot informationssystem¹⁶. Rambeslutet innehåller bestämmelser om dels vilka handlingar som ska vara straffbelagda som sådana angrepp, dels påföljder för brotten, ansvar och påföljder för juridiska personer, domsrätt och utbyte av uppgifter. Rambeslutets bestämmelser om straffbara handlingar tar sin utgångspunkt i motsvarande bestämmelser i Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet (se nedan).

Vissa aspekter av kampen mot IT-relaterad brottslighet täcks också av andra, mer allmänna bestämmelser, t.ex. rådets rambeslut 2001/413/RIF om bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter¹⁷.

Sedan 2004 gäller rådets rambeslut 2004/68/RIF om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi¹⁸. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska utgöra straffbart sexuellt utnyttjande av barn respektive straffbara förfaranden med barnpornografi samt vilka straffrättsliga påföljder som dessa gärningar ska kunna leda till. Svenska lagändringar med anledning av rambeslutet genomfördes 2005 (prop. 2004/05:45, bet. 2004/05:JuU16, rskr. 2004/05:164). Den 3 april 2009 presenterade kommissionen ett förslag till nytt rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn m.m. som föreslås ersätta det befintliga rambeslutet. Kommissionens förslag redovisas i faktapromemorian Rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn, m.m. (2008/09:FPM114). Av faktapromemorian framgår det att regeringen är positiv till och välkomnar initiativet men att det också finns skäl att noggrant analysera förslaget olik bestämmelser, i synnerhet frågan om blockering av webbsidor med barnpornografiskt material. En tvingande bestämmelse med krav på att

¹⁶ EUT L 69, 16.3.2005, s. 67–71.

¹⁷ EUT L 149, 2.6.2001, s. 1–4.

¹⁸ EUT L 13, 20.1.2004, s. 44–48.

svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera sådana webbsidor torde, anges det i promemorian, strida mot bl.a. den grundlagsskyddade informationsfriheten.

Sedan april 2005 finns gällande samarbetsavtal mellan Rikskriminalpolisen och ett flertal Internetleverantörer som är verksamma i Sverige. Dessa frivilliga avtal förnyades under våren 2009 och gäller tills vidare. Enligt dessa avtal ska leverantörerna begränsa kommersiell distribution av bilder som är relaterade till sexuella övergrepp mot barn. Internetleverantörerna behöver inte ta ställning till om materialet strider mot svensk lagstiftning utan kan förlita sig på den bedömning som görs av Rikskriminalpolisen (Ds 2007:29 s. 346). Målsättningen med avtalen är att begränsa tillgången på barnpornografiskt material, och det innebär att Rikskriminalpolisen tar fram en lista över webbplatser som operatörer eller leverantörer blockerar.

Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet

Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet antogs 2001, trädde i kraft 2004 och innehåller gemensamma definitioner av olika typer av IT-relaterad brottslighet. Sverige undertecknade konventionen i november 2001 och konventionens tilläggsprotokoll i januari 2003, men har ännu inte ratificerat konventionen.

Frågan om Sverige bör ratificera konventionen och protokollet har utretts i departementspromemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6). I promemorian föreslogs att Sverige ska ratificera konventionen och tilläggsprotokollet till denna. Promemorian har remitterats och är föremål för fortsatt beredning inom Justitiedepartementet.

Tidigare behandling

Den 10 mars 2009 informerades konstitutionsutskottet av Justitiedepartementet om bl.a. ett utkast till rådsslutsatser om en samordnad arbetsstrategi och konkreta åtgärder i kampen mot IT-brottslighet. I rådsslutsatserna föreslås kommissionen samordna åtgärder och inkludera dem i det kommande femårsprogrammet för insatser inom området för rättsliga och inrikes frågor. Åtgärderna inkluderar bl.a. att skapa en EU-plattform till vilken medlemsstaterna rapporterar brott på Internet samt att ta fram en svart lista över operatörer och sidor med hjälp av den europeiska plattformen för brott på Internet. Vad gäller svartlistning av operatörer informerade departementet dels om ett EU-samarbete för en gemensam blockering av webbplatser med barnpornografiskt material, dels om ett nordiskt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter mot barnpornografiska webbplatser, inom ramen för vilket de nordiska länderna har tagit fram en i stora delar gemensam lista över webbplatser som operatörer eller leverantörer blockerar. Huruvida medlemsstaterna inom ramen för den planerade EU-

plattformen även kommer att diskutera frågan om en gemensam svart lista liknande den som tagits fram av de nordiska länderna var, vid tidpunkten för departementets information, inte fastställt.

I ett yttrande till utrikesutskottet över regeringens skrivelse om verksamheten i EU 2008 framhöll konstitutionsutskottet som sin uppfattning att regeringen i det fortsatta arbetet bör betona att åtgärderna i kampen mot IT-brottsligheten ska vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn till integritetsaspekter (ytr. 2008/09:KU5y). Utskottet förutsatte även att det fortsatta arbetet bedrivs med en inriktning som inte på sikt urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer.

Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget upprättas en särskild rättslig grund, artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt¹⁹ (FEUF), som gör det möjligt att anta direktiv som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag (prop. 2007/08:168 s. 218). I den rättsliga grunden finns en uppräknning av de brottstyper som avses, bl.a. IT-brottslighet.

Därtill införs genom Lissabonfördraget en möjlighet för en medlemsstat att begära att ett utkast till direktiv enligt artiklarna 82.2 samt 83.1–2 FEUF (straffrättsligt samarbete) överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande om det skulle negativt påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats straffrättsliga system. Det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet i rådet upphävs då tillfälligt. Efter diskussion, och om konsensus uppnås, ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater. Regeringens bedömning är att denna s.k. nödbroms utgör det yttersta skyddet för att viktiga svenska intressen, t.ex. när det gäller vår grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, ska kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området (prop. 2007/08:168 s. 65, 67 och 218).

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis önskar utskottet peka på att meddelandets innehåll inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av inriktningen och utvecklingen av unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor i de delar som berör IT-brottslighet.

Utskottet vill i likhet med tidigare framhålla betydelsen av att regeringen i det fortsatta arbetet betonar att åtgärderna i kampen mot IT-brottsligheten ska vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn

¹⁹ Jfr EUT C 115, 9.5.2008, s. 47–200.

till integritetsaspekter. Utskottet förutsätter att det fortsatta arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårförenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller begränsning av tillgång till barnpornografiskt bildmaterial på Internet lägger utskottet märke till möjligheten till samarbete på frivillig basis med Internetleverantörer. I Sverige förekommer sedan ett par år ett sådant samarbete.

Effektivt europeiskt polissamarbete

Kommissionens meddelande

Kommissionen anser att informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna om dömda personer hittills inte fungerat helt effektivt och att nationsgränserna ännu utgör betydande hinder för de nationella polismyndigheternas operativa arbete. Kommissionen framhåller att det främsta syftet med polissamarbetet är att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Enligt kommissionen är det viktigt att bättre utnyttja potentialen hos Europol, inte minst genom att man, när det väl har klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas, inrättar mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol. I meddelandet anges också att ett effektivt polissamarbete förutsätter utvecklingen av nära förbindelser med tredjeländer och att unionen bör ingå avtal om polissamarbete när så krävs.

Kommissionen anser sammanfattningsvis att alla juridiska och operativa verktyg måste mobiliseras för att hindra brottslingar från att utnyttja de möjligheter som området utan inre gränser erbjuder samt att det operativa polissamarbetet bör förbättras genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna och inrättar ett modellcentrum för polis- och tullsamarbete (avsnitt 4.2.1 i meddelandet).

Gällande ordning m.m.

Sveriges anslutning till Schengenkonventionen (SÖ 1998:49) godkändes av riksdagen i april 1998 och innebar att Sverige trädde in i det s.k. Schengensamarbetet som bl.a. syftar till att ta bort personkontrollerna mellan konventionsländerna. Schengenländerna samarbetar dessutom om polisiära och rättsliga frågor, bl.a. i syfte att bekämpa internationell brottslighet.

I svensk rätt har Schengenkonventionen genomförts bl.a. genom lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete som bl.a. medger att polismän från andra Schengenstater utför vissa gränsöverskridande arbetsuppgifter i Sverige och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem (SIS).

Bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande samt förföljande tjänstemäns omhändertagande av enskilda lämnas i 4–8 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Enligt artikel 32 i det nuvarande fördraget om Europeiska unionen²⁰ ska rådet bestämma de villkor och begränsningar enligt vilka de behöriga myndigheter som avses i artiklarna 30 och 31, vilka avser polisiärt samt straffrättsligt samarbete, får verka på en annan medlemsstats territorium i samverkan och samförstånd med den statens myndigheter.

Lissabonfördraget

Förutsatt att Lissabonfördraget träder i kraft gäller enligt artikel 89 FEUF att rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande ska fastställa på vilka villkor och inom vilka gränser som de behöriga myndigheterna i de medlemsstater som avses i artiklarna 82 och 87 FEUF (polisiärt samt straffrättsligt samarbete) får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i denna medlemsstat. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Inför riksdagens godkännande av Lissabonfördraget gjordes bedömningen att det polisiära och straffrättsliga samarbetet, som hittills varit av mellanstatlig karaktär, i fördraget förutsätter överförande av beslutanderätt till EU (prop. 2007/08:168 s. 54–55). När sådan överlåtelse skett behöver regeringsbeslut och, i förekommande fall, riksdagsgodkännande inte längre inhämtas innan regeringen i rådet kan rösta ja till en rättsakt som EU antar inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet.

Överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift

10 kap. regeringsformen (RF) innehåller bestämmelser om Sveriges förhållande till andra stater och internationella organisationer.

Av 5 § första stycket framgår att riksdagen inom ramen för samarbete i EU kan överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i Europakonventionen. Av fjärde stycket framgår att riksdagen, i annat fall än som avses i första stycket, med vissa begränsningar får överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till annan stat, mellanfolklig organisation eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen kan också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.

I regeringens proposition med förslag om ändring av 10 kap. 5 § första stycket RF anfördes bl.a. följande (prop. 2001/02:72 s. 34 införd kursivering):

²⁰ EUT C 321E, 29.12.2006, s. 5–36.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att 10 kap. 5 § första stycket RF nu bör ändras så att beslutanderätt kan överlåtas inom ramen för *allt samarbete* i EU.

Propositionen tillstyrktes av konstitutionsutskottet och riksdagen (bet. 2001/02:KU18 och 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15–16). Motivuttalandet ovan innebär bl.a. att riksdagen vid ett överlåtelsebeslut med stöd av gällande lydelse i 10 kap. 5 § första stycket RF till unionen kan överlämna befogenheten att besluta om föreskrifter som exempelvis innebär att andra medlemsstaters myndigheter kan få utföra förvaltningsuppgifter på svenskt territorium, såvitt det rör sig om verksamhet inom ramen för samarbete i EU.

Interparlamentariskt samarbete

Kommissionen lämnade den 7 juli 2009 en årsrapport om förbindelserna mellan de nationella parlamenten och Europeiska kommissionen (KOM (2009) 343). I rapporten noterar kommissionen följande gällande området rättvisa, frihet och säkerhet.

Under Cosacs möte i Paris underströks att de nationella parlamenten lägger stor vikt vid kontrollen av den polisiära verksamheten och utvärderingen av den rättsliga verksamheten i medlemsstaterna. De nationella parlamenten var inställda på att låta det rättsliga och polisiära samarbetet i EU genomgå en kontroll eller utvärdering av Europaparlamentet i samråd med de nationella parlamenten. För att få delta uppmanade de kommissionen att offentliggöra ett samrådsdokument innan den avslutade sina förslag till förordning om Eurojusts och Europols verksamhet.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis önskar utskottet påpeka att meddelandets innehåll inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av inriktningen och utvecklingen av unionens arbete för ett effektivt europeiskt polissamarbete, särskilt vad gäller de åtgärder som syftar att förbättra det operativa polissamarbetet genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna.

Utskottet välkomnar åtgärder i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. När det gäller överföringen av personuppgifter önskar utskottet dock, i enlighet med vad som anförts ovan angående skydd av personuppgifter, betona vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram om att inrätta mekanismer för automatisk överföring av sådana uppgifter till Europol. Även i fråga om förslag i syfte att underlätta polisens operativa verksamhet utanför de nationella gränserna vill utskottet betona vikten av noggrann och tydlig reglering. Detta är angeläget särskilt mot bakgrund av de förändringar som ett ikraftträdande av Lissabonfördraget kommer att innebära i form av minskat nationellt självbestämmande.

Ömsesidigt erkännande av domar

Kommissionens meddelande

Inom ramen för meddelandet framhåller kommissionen behovet av fortsatt arbete för ömsesidigt erkännande av domar. Kommissionen anser att principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område. Kommissionen anger dessutom att arbetet för ömsesidigt erkännande skulle kunna utsträckas även till sådana områden som ännu inte omfattats men som kan vara av stor betydelse för enskilda.

Vidare framhåller kommissionen att principen om ömsesidigt erkännande inom det straffrättsliga samarbetet bör tillämpas i alla stadier i förfarandet och att betydande framsteg redan gjorts när det gäller ömsesidigt erkännande av domar. Kommissionen anser även att andra typer av avgöranden, som kan vara av straffrättslig eller administrativ art beroende på vilken medlemsstat det gäller, måste omfattas av principen om ömsesidigt erkännande samt att EU också måste sträva efter ömsesidigt erkännande av beslut om förlust av rättigheter och för detta ändamål främja ett systematiskt utbyte av information mellan medlemsstaterna (avsnitt 3.1 i meddelandet).

Kommissionen anser att endast ett gemensamt agerande på EU-nivå inom vissa delar av det straffrättsliga området – framför allt när det gäller terrorism, organiserad brottslighet och brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen – kan fungera effektivt. Kommissionen anser därför att tillnärningen av den materiella rätten i fråga om vissa former av grova, ofta gränsöverskridande, lagöverträdelser bör fortsätta. Enligt kommissionen bör en sådan tillnärming av lagarna gynna det ömsesidiga erkännandet, och i vissa fall bör man helt kunna eliminera skälen för en medlemsstat att inte erkänna en dom från en annan medlemsstat (avsnitt 3.3).

Gällande ordning m.m.

Principen om ömsesidigt erkännande

Ett flertal rambeslut om genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av lagakraftvunna rättsliga avgöranden har antagits av rådet. Det gäller rambesluten 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna²¹, 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial²², 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff²³, 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av prin-

²¹ EGT L 190, 18.7.2002, s. 1–18.

²² EUT L 196, 2.8.2003, s. 45–55.

²³ EUT L 76, 22.3.2005, s. 16–30.

cipen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande²⁴, 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen²⁵ samt 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder²⁶.

I svensk rätt har endast de två första rambesluten genomförts genom dels lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, dels lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningbeslut.

I fråga om rambesluten om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (2008/909/RIF) respektive på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) framgår av dessa att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa dessa rambeslut senast den 5 respektive 6 december 2011.

Därutöver regleras frågor om verkställighet av straff som ålagts eller beslutats efter rättegång i en främmande stat i en rad författningar, som t.ex. lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

Genom internationella överenskommelser har Sverige åtagit sig att lämna rättsligt bistånd till andra länder, exempelvis 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål som nu är införlivad i den svenska lagstiftningen genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Grund för vägran av erkännande

Av rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff följer att rambeslutet inte hindrar en medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella regler om prövning i laga ordning, föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier.

I regeringens proposition med förslag till lag om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen som lämnades den 1 juli 2009 framhåller regeringen att om verkställighet av ett bötesstraff kommer i konflikt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska verkställighet vägras (prop. 2008/09:218 s. 59). Vidare anges i propositionen att dessa frågor tidigare har varit aktuella i samband med genomförande av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och rambeslutet om verkställighet av frysningbeslut.

²⁴ EUT L 328, 24.11.2006, s. 59–78.

²⁵ EUT L 327, 5.12.2008, s. 27–46.

²⁶ EUT L 337, 16.12.2008, s. 102–122.

Vid genomförandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder konstaterade regeringen att ett överlämnande ska vägras om det skulle stå i strid med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2003/04:7 s. 71). Regeringen konstaterade också att det skydd som dessa grundlagar ger medför att Sverige inte kan bistå med överlämnande i fall där andra staters rättsliga myndigheter har inlett lagföring eller utdömt straff för gärningar på det grundlagsskyddade området. Vidare anförde regeringen följande (a. prop. s. 71–72).

Gärningar som omfattas och skyddas av TF och YGL kan alltså, enligt regeringens bedömning, lagföras och bestraffas endast i den ordning och omfattning som föreskrivs i dessa grundlagar. Denna uppfattning har regeringen gett uttryck för såväl i tidigare lagstiftningsarbete rörande det internationella rättsliga samarbetet (se prop. 1999/2000:61 s. 73) som i ett antal beslut angående internationell rättslig hjälp. Det finns dock skäl att här nämna att frågan om internationellt rättsligt samarbete inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området nu är föremål för utredning (dir. 2003:58). Det sagda innebär således att om en myndighet i en annan stat har inlett lagföring eller meddelat dom rörande en gärning som i Sverige regleras av TF eller YGL, får dessa grundlagar anses hindra ett överlämnande som syftar till att sådan lagföring genomförs eller att en sådan dom verkställs. En motsatt ordning skulle innebära en urholkning av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet som inte varit åsyftad.

I lagärendet om erkännande och verkställighet i Sverige av frysningsbeslut hänvisade regeringen till denna bedömning i frågan om grundlagarnas verkan som hinder mot erkännande och verkställighet av frysningsbeslut som omfattas och skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2004/05:115 s. 48–49). Regeringen framhöll därtill dels att ett samråd med justitiekanslern alltid bör ske så snart en fråga uppkommer om huruvida frysningsbeslutet gäller en gärning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, dels att en sådan skyldighet torde kunna regleras i förordningsform.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen m.m.

I sitt första delbetänkande (SOU 2004:114) konstaterade Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att gällande svensk rätt innebär att internationellt rättsligt bistånd inte kan lämnas när det yttrande som ligger till grund för en begäran om sådant bistånd skyddas av TF eller YGL. Beredningen bedömde vidare att det visserligen inte kan anses klarlagt att behovet av en ökning av möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området är framträdande, men det ökande internationella samarbetet kan väntas resultera i alltfler ärenden om sådant bistånd, och rättsläget behöver klargöras (s. 57).

Beredningen framhöll vidare dels att redovisningen i delbetänkandet inte gav underlag för någon säker uppfattning om i hur många fall lämnande av internationellt rättsligt bistånd från Sverige har hindrats av TF och YGL, dels att det var klart att Sverige i sju fall (s. 100–116) under perio-

den 2001–2003 har avslagit framställningar om internationellt rättsligt bistånd med anledning av TF eller YGL, dels att det är troligt att så skett även i tidigare fall. I beredningens delbetänkande föreslogs vissa utökade möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd för gärningar på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (s. 158–171). Delbetänkandet, som har remissbehandlats, bereds i Justitiedepartementet.

I november 2005 avgav beredningen sitt andra delbetänkande (SOU 2006:96), i vilket beredningen analyserade bl.a. hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL. Enligt beredningen fanns i nuläget inte anledning att ge avkall på vår ordning med en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten enligt TF och YGL av hänsyn till samarbetet inom EU eller annars med andra länder (s. 223).

Vad framtiden anbelangar måste man, anförde beredningen, fråga sig hur utvecklingen inom EU kommer att se ut och om den innebär anledning att överge det detaljerade skyddet för yttrandefriheten på grundlagsnivå i TF och YGL till förmån för ett mindre detaljerat skydd (s. 223). Beredningen pekade särskilt på utvecklingen av samarbetet mellan medlemsländerna beträffande rättsliga frågor och principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Strävan att harmonisera lagstiftningen både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området ansågs vara långtgående, och förslaget till konstitutionellt fördrag, som uppmärksammades av beredningen, skulle innebära fler gemensamma beslut som dessutom skulle fattas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet.

Sammanfattningsvis förutspådde beredningen en ökning av antalet situationer då fråga uppkommer om konflikt mellan EG-rätten å ena sidan och TF och YGL å den andra (s. 224). Den förväntade utvecklingen mot ett mer omfattande samarbete i rättsliga frågor reglerat av EG-rätten skulle enligt beredningen lättare låta sig förenas med ett mindre detaljerat grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant skydd skulle å andra sidan ha nackdelar jämfört med det skydd som nu gäller och som det ansågs angeläget att slå vakt om i samband med anslutningen till EU. Enligt beredningen skulle delar av skyddet troligen falla bort eller försvagas. Skyddet skulle också vara mindre förutsebart eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle vara preciserat i lagtext utan skulle få utformas av domstolar, och det skulle vara mindre stabilt över tiden eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle finnas fastlagt i grundlag.

I direktiven till Yttrandefrihetskommittén, som fortsätter Tryck- och yttrandefrihetsberedningens arbete, uppmärksammas att Lissabonfördraget innebär ett fördjupat samarbete på det straffrättsliga och polisiära området bl.a. genom att beslut inte längre ska fattas med enhällighet utan med kvalificerad majoritet (dir. 2008:42). Mot bakgrund av den detaljerade svenska regleringen kan det utvidgade straffrättsliga samarbetet i praktiken, enligt direktiven, leda till ett ökat antal konflikter med bestämmelserna i TF och YGL. Kommittén ska i sitt uppdrag bl.a. överväga om möjligheterna att erkänna domar och beslut som meddelats i andra medlemsstater i EU bör

utökas inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden. Enligt direktiven ska utgångspunkten vara att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut. Vidare kan det enligt direktiven finnas anledning för kommittén att i vissa avseenden se över grundlagarnas territoriella tillämpningsområde.

Lissabonfördraget

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet avseende frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget bedömde utskottet att det inte fanns någon bestämmelse i vare sig RF eller någon annan grundlag som måste ändras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:KU3y). Utskottet ansåg dock att det fanns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån samarbetet inom framför allt det straffrättsliga och polisiära området utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen (s. 16).

Utskottet anförde vidare att den nuvarande grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet är robust och i det väsentliga har fungerat väl från yttrandefrihetssynpunkt. Vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet var enligt utskottet knappast fullt klart. Utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits. Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, anförde utskottet, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan (s. 30–31).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det finns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån det fortsatta arbete för ömsesidigt erkännande av domar inom unionen utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Utskottet vill framhålla att gärningar som omfattas och skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen endast kan lagföras och bestraffas i den ordning och omfattning som föreskrivs i dessa grundlagar.

I sammanhanget kan det enligt utskottet även finnas skäl att erinra om utskottets uppfattning att rättsakter från EU som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabla inte ligger inom det område där beslutanderätt

derätt har överlåtit. Ett svenskt deltagande skulle i sådana fall enligt utskottets mening förutsätta grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

Stockholm den 18 augusti 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Helena Bargholtz (fp).

Avvikande meningar

1. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (s)

Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s) och Phia Andersson (s) anför:

När det s.k. Stockholmsprogrammet tas upp till behandling i riksdagen innehåller det flera tankegångar och principer men saknar helt konkreta förslag. Vi socialdemokrater är självklart för att terrorism, penningtvätt, trafficking och annan internationell brottslighet ska bli lättare att bekämpa. Men när principerna ska omvandlas till konkreta förslag finns det risker. Det krävs noggranna överväganden om hur register och andra kontrollfunktioner ska kunna utformas så att de både blir ett effektivt medel för brottsbekämpning och undviker att inkräkta på den personliga integriteten. De frågor som utskottet behandlat innehåller nämligen i långa stycken en målkonflikt mellan å ena sidan samhällets behov av effektiva medel för att bekämpa terrorism och annan brottslighet och å andra sidan rättssäkerhet och skydd för personlig integritet för enskilda medborgare. Mot denna bakgrund är det väsentligt att noggranna konsekvensanalyser föreligger innan beslut fattas. Detta saknas i föreliggande förslag.

Det är därför mycket svårt att ta ställning till innehållet i Stockholmsprogrammet utan att de konkreta lagförslagen finns framme. I första hand gäller det nu för den svenska regeringen att påverka EU-kommissionen så att beslutet därifrån blir så bra som möjligt utifrån den ovan beskrivna målkonflikten. Därefter har regeringen infört Europeiska rådets beslut i slutet av året en unik chans att som ordförande i EU sätta dagordningen i detta ärende. Sedan gäller det för den svenska regeringen att påverka de förslag till genomförande som kommissionen lägger fram inom ramen för Stockholmsprogrammet så att de blir så bra som möjligt utifrån nämnda målkonflikt. Efter det vidtar den svenska lagstiftningsprocessen när EU:s beslut ska omvandlas till nationell lagstiftning.

Den borgerliga regeringen har i tidigare liknande ärenden (t.ex. FRA och Ipred) inte visat att man klarar av att göra en bra avvägning mellan statens kontrollbehov och den enskilda integriteten. När det gällde ärendet om att ge amerikanska myndigheter rätten att ta del av uppgifter om enskilda svenskars bankkonton slarvade regeringen så att det lagfästa samrådet med riksdagen skedde via sms med en halvtimmes varsel. Flera av de principiella förslag som finns i Stockholmsprogrammet kan, när de av den borgerliga regeringen ska omvandlas till konkreta förslag, med en oskicklig hantering lik den vi tidigare sett, bli mycket integritetskränkande.

Vi känner därför en stor oro inför denna process och vill starkt markera att integritetsfrågorna måste få en betydligt mer framskjuten position i beredningen av lagförslag baserade på Stockholmsprogrammet än vad den borgerliga regeringen hittills klarat av i liknande ärenden.

2. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (v, mp)

Marianne Berg (v) och Mikael Johansson (mp) anför:

Vi avvisar Stockholmsprogrammet med hänvisning till att respekten för den personliga integriteten och skyddet av personuppgifter måste garanteras oberoende av nationsgränser. Genom Stockholmsprogrammet föreslår EU-kommissionen en rad förslag om utlämnande av personuppgifter mellan nationella myndigheter och EU:s institutioner som innebär stora steg emot ett repressivt övervakningssamhälle. Den personliga integriteten och skyddet av personuppgifter urholkas.

Stockholmsprogrammet innehåller förslag om att bygga upp ytterligare gemensamma databaser inom EU och att bygga ut redan befintliga EU-databaser som Europol. Generellt kan man säga att personuppgiftsdatabaser alltid riskerar att missbrukas. Ju större register och ju fler människor som har tillgång till dem, desto större är risken för misstag och missbruk.

EU-kommissionen föreslår att EU-länderna lättare ska få tillgång till varandras databaser och att EU ska bygga upp egna register. Medlemsländerna ska också se till att datasystem görs kompatibla, så att de kan kommunicera med varandra. Enligt Stockholmsprogrammet ska i framtiden in- och utresor till och från unionen registreras.

De förslag som vi främst anser är problematiska avseende den personliga integriteten och skyddandet av personuppgifter är

1. förslaget att sammankoppla vissa register, avsnitt 3.4
2. inrättandet av en europeisk informationsmodell för att effektivisera utbytet av information mellan nationella myndigheter och europeiska aktörer, avsnitt 4.1.2
3. inrättandet av mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol, avsnitt 4.2.1
4. sammankoppling av kriminalregister och förbättrat system för utbyte av kriminalregister, s.k. Ecris, avsnitt 4.2.2
5. elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU:s medlemsstater, och ett program för registrerade resenärer, avsnitt 4.2.3.2.

Vi anser att förslagen på utökad informationsutbyte i Stockholmsprogrammet innebär stora risker för intrång i den personliga integriteten, speciellt med hänsyn till de brister som dataskyddsdirektivet uppvisar. Det kan även nämnas att Europeiska datatillsynsmannen har anmärkt, t.ex. i ett utlåtande från den 3 mars 2008 beträffande kommissionens gränskontrollpaket, på kommissionens brist på samråd med såväl Europeiska datatillsynsman-

nen som nationella dataskyddsmyndigheter. Anmärkningarna gällde bl.a. hanteringen av biometriska uppgifter och vikten av konsekvensanalyser av åtgärdernas inverkan på enskildas integritet.

Sammanfattningsvis anser vi att dessa förslag i Stockholmsprogrammet med massiv registrering av människor är svårförenliga med ett samhälle byggt på öppenhet och demokrati.