



Godkännande av Prömrådsbeslutet

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har under sin behandling av proposition 2007/08:83 Godkännande av Prömrådsbeslutet den 10 april 2008 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i frågan huruvida riksdagens godkännande av rådsbeslutet förutsätter ett beslut med sådan kvalificerad majoritet som avses i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.

Utskottets överväganden

Gällande bestämmelser

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

En överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås enligt 10 kap. 1 § av regeringen. I vissa fall ska riksdagen godkänna överenskommelsen.

Enligt 2 § första stycket får regeringen inte ingå en för Sverige bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen ska besluta. Dessutom krävs enligt 10 kap. 2 § tredje stycket att riksdagen godkänner överenskommelser som är av större vikt.

Enligt 2 § andra stycket ska ett beslut om godkännande av en internationell överenskommelse, i de fall en särskild beslutsordning är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, fattas i samma ordning som det beslutet.

Enligt 5 § fjärde stycket får en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som inte direkt grundar sig på regeringsformen – i annat fall än vad som sägs i första stycket om viss beslutanderätt inom ramen för samarbete i Europeiska unionen – genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen kan också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, ska riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I 2 kap. 9 § riksdagsordningen finns bestämmelser om ställande av proposition till riksdagens beslut. Talmannen ställer proposition till beslut med anledning av de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen, ska han eller hon vägra att ställa proposition och ange skäl för denna vägran. Om kamraren ändå begär proposition, ska talmannen hänvisa frågan till konstitutionsutskottet för avgörande. Talmannen får inte vägra proposition om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot grundlag eller mot riksdagsordningen.

Innehåll i propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna ett inom Europeiska unionen upprättat utkast till rådsbeslut om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prümrådsbeslutet).

Utkastet till rådsbeslut innehåller bestämmelser som syftar till att utveckla informationsutbytet inom unionen, framför allt vad gäller uppgifter i dna-, fingeravtrycks- och fordonsregister. Bestämmelser finns även om samarbete för förebyggande av terroristbrott samt andra former av samarbete, främst gemensamma insatser inom unionen och bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor. Därutöver innehåller utkastet dataskyddsbestämmelser.

I propositionen (se s. 7 f. och 58 f.) övervägs, på ett allmänt plan, vilka lagändringar som kan behöva göras med anledning av rådsbeslutet. Propositionen innehåller dock inga lagförslag, och regeringen anför vissa skäl för att utkastet till rådsbeslut ändå bör godkännas. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en proposition som innehåller förslag till de lagändringar som regeringen anser nödvändiga.

Utkastet är uppdelat i sju kapitel. Kapitel 1 utgörs av en allmän del om rådsbeslutets syfte och tillämpningsområde (artikel 1). Kapitel 2 behandlar elektronisk åtkomst till vissa uppgifter (artiklarna 2–12), kapitel 3 översändande av uppgifter i samband med större evenemang (artiklarna 13–15) och kapitel 4 översändande av uppgifter för att förebygga terroristbrott (artikel 16). Kapitel 5 handlar om andra former av samarbete, bl.a. gemensamma polisiära insatser (artiklarna 17–23). Kapitel 6 innehåller allmänna bestämmelser om dataskydd (artiklarna 24–32) och kapitel 7 genomförande- och slutbestämmelser (artiklarna 33–37).

Artikel 17 innehåller bestämmelser om gemensamma insatser som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott. Enligt punkt 1 kan de behöriga myndigheter som medlemsstaterna utser, för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt för förebyggande av brott, inrätta gemensamma patruller och genomföra andra gemensamma insatser där utsedda tjänstemän eller andra statsanställda ("tjänstemän") från andra medlemsstater deltar i insatser på en annan medlemsstats territorium. I punkt 2 sägs att varje medlemsstat i egenskap av värdmedlemsstat, i enlighet med sin nationella lagstiftning och med den utsändande medlemsstatens medgivande, får ge tjänstemän från de utsändande medlemsstaterna rätt att utöva verkställande befogenheter i enlighet med den utsändande medlemsstatens lagstiftning, men sådana verkställande befogenheter får endast utövas under överinsyn av och i regel i närvaro av värdmedlemsstatens tjänstemän. Artikel 18 innehåller bestämmelser om bistånd vid större evenemang, katastrofer och allvarliga olyckor.

Regeringen anför i propositionen (s. 30) att artikel 17 inte innebär någon skyldighet för Sverige att anordna sådana gemensamma insatser som avses och att den inte heller medför någon rätt för andra medlemssta-

ter att låta sina tjänstemän agera på svensk mark utan ett föregående svenskt initiativ. Eftersom artikel 17 således är en frivillig artikel, är den svenska lagstiftaren fri att, inom de ramar som artikeln uppställer, bestämma förutsättningarna för sådana insatser och vilka befogenheter som ska tilldelas utländska tjänstemän. Ett antagande av utkastet till rådsbeslut innebär därför, såvitt gäller artikel 17, inte att svensk lagstiftning måste ändras. Regeringen framhåller att, om Sverige vill delta i sådant samarbete som anges i artikel 17, lagändringar kommer att krävas.

I propositionen (s. 58 f.) diskuteras också det förhållandet att regeringen nu endast föreslår ett godkännande av utkastet till rådsbeslut och inte samtidigt lägger fram några lagförslag. Regeringen erinrar om att riksdagens godkännande måste inhämtas då beslutet – som i detta fall – förutsätter lagändring eller annars bedöms vara av större vikt. Regeringen erinrar vidare om att det givetvis är önskvärt att riksdagen, när den beslutar i en fråga om godkännande av en överenskommelse, också har möjlighet att ta ställning till de lagändringar som blir aktuella till följd av överenskommelsen, men att riksdagen har uttalat att det finns ett visst utrymme för att godkänna ett utkast till råds- eller rambeslut vid ett tillfälle och först vid ett senare tillfälle fatta beslut om aktuella lagstiftningsåtgärder. Beträffande det nu aktuella utkastet till rådsbeslut har det enligt propositionen inom rådet träffats en principöverenskommelse om beslutets innehåll, och Sverige kan lyfta sin parlamentariska reservation först efter det att riksdagens godkännande har inhämtats. Det lagstiftningsarbete som rådsbeslutet, om det antas, föranleder är enligt regeringen inte obetydligt och innefattar flera besvärliga frågor, bl.a. om Sverige bör utnyttja sådana bestämmelser i rådsbeslutet som i och för sig är frivilliga.

Regeringen anser (prop. s. 65) att bestämmelserna om ”andra former av samarbete” genom gemensamma insatser innebär en efterfrågad och viktig möjlighet för svenska myndigheter att i vissa situationer ta hjälp av utländska tjänstemän. Regeringen framhåller också att, eftersom denna bestämmelse i rådsbeslutet är frivillig, står det medlemsstaterna fritt att utnyttja möjligheten eller att avstå från det, och att som bestämmelserna har utformats ger de Sverige en möjlighet att utforma bestämmelser om sådana gemensamma insatser på sätt som Sverige bedömer vara lämpligt. Regeringen tar inte nu ställning till om och i så fall hur Sverige bör utnyttja möjligheten utan avser att återkomma i denna fråga i det kommande lagstiftningsarbetet.

Motioner

I två motioner (s resp. v) yrkas avslag på propositionen. I en av dem (s) anförs att ”ett överlämnande av myndighetsutövning till utländska myndigheter enligt artikel 17” för godkännande kräver att en kvalificerad majoritet enligt 10 kap. 5 § regeringsformen röstar för detta.

Konstitutionsutskottets bedömning

Enligt artikel 17 i utkastet till rådsbeslut *kan* de behöriga myndigheter som medlemsstaterna utser företa vissa åtgärder, och varje medlemsstat *får* i enlighet med sin nationella lagstiftning ge tjänstemän från andra medlemsstater vissa befogenheter. Artikel 17 innebär inte därmed, enligt utskottets bedömning, en skyldighet för Sverige att företa sådana gemensamma insatser och medför inte heller någon rätt för andra medlemsstater att låta sina tjänstemän agera på svenskt territorium utan ett föregående svenskt beslut. Regeringen har också framhållit att bestämmelsen i artikeln är frivillig och att det därför står medlemsstaterna fritt att utnyttja möjligheten eller att avstå från det samt att man avser att återkomma till frågan i kommande lagstiftningsarbete. Enligt utskottets uppfattning sker inte genom att utkastet godkänns någon överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning, och något kvalificerat förfarande för godkännandet krävs därmed inte.

Om regeringen kommer att finna att Sverige bör utnyttja de möjligheter som artikeln ger och att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning bör överlätas, måste ett beslut fattas med kvalificerad majoritet, dvs. genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förener sig eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Stockholm den 24 april 2008

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m) och Birgitta Sellén (c).