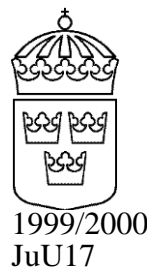


# Justitiekammarens betänkande

## 1999/2000:JuU17

### Polissamarbete m.m. inom Schengen



## Sammanfattning

I detta ärende behandlar utskottet ett regeringsförslag med lagändringar som behövs för att Sverige skall kunna delta operativt i Schengensamarbetet. Regeringen föreslår dessutom att riksdagen skall godkänna ett avtal om polissamarbete i Öresundsregionen. Till övervägande delen handlar regeringens förslag om gränsöverskridande polissamarbete, t.ex. fortsatt övervakning och fortsatt förföljande. Förslaget innehåller dels en ny lag om internationellt polisiärt samarbete, dels en ny lag om datasystemet Schengens informationssystem. Också en del andra ändringar föreslås, främst i utlänningslagen.

Utskottet behandlar även ett antal motioner som väckts dels i ärendet, dels under allmän motionstid.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag och avslår samtliga motionsyrkanden.

Eftersom förslagen i vissa delar innebär att myndighetsutövning överlämnas till annan stat skall riksdagens beslut i de delarna fattas i den ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.

I ärendet finns 18 reservationer och tre särskilda yttranden.

## Propositionen

I proposition 1999/2000:64 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen

*dels* godkänner avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

*dels* godkänner regeringens förklaring avseende artiklarna 6 och 8 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

*dels* antar regeringens förslag till

1. lag om internationellt polisiärt samarbete,
2. lag om Schengens informationssystem,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i passlagen (1978:302),
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

6. lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning,
7. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
8. lag om ändring i lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottnålsområdet,
9. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
10. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
11. lag om ändring i polisdatlagen (1998:622).

Lagförslagen, som granskats av Lagrådet, finns i bilaga 1. Avtalet med Danmark jämte regeringens förklaring finns i bilaga 3.

## Motionerna

### Motioner väckta med anledning av propositionen

1999/2000:Ju16 av Tom Heyman (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om fritidsbåtar och regler för gränskontroll.

1999/2000:Ju17 av Gun Hellsvik m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om polisens resursbehov med anledning av Schengenavtalets krav på skärpt gränskontroll.

1999/2000:Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till reglering som innebär att den inre utlänningskontrollen inte kommer att innebära diskriminering eller onödigt intrång i privatlivet,

2. att riksdagen avslår förslaget till lag om Schengens informationssystem,

3. att riksdagen, om yrkande 2 avslås, som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det av lagregleringen klart skall framgå att anknytning till Sverige eller liknande skäl skall bedömas vid fråga om avvisning på grund av att den sökande uppförts på spärlista av annat Schengenland,

4. att riksdagen, om yrkande 2 avslås, avslår förslaget till ny formell grund för avvisning med hänsyn till att rätten till prövning av asylansökan enligt Genèvekonventionen, tortyrkonventionen etc. skall vara ovillkorlig,

5. att riksdagen, om yrkande 2 avslås, beslutar att avslå förslaget till ny grund för återkallande av uppehållstillstånd,

6. att riksdagen, om yrkande 2 avslås, begär att regeringen arbetar för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering skall förbättras,

7. att riksdagen, om yrkande 2 avslås, hos regeringen begär förslag som innebär att ett parlamentariskt kontrollorgan för SIS tillskapas,

8. att riksdagen, om yrkande 2 avslås, begär att regeringen återkommer med redovisning av SIRENE-kontorens funktion.

1999/2000:Ju19 av Tomas Högström (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att införa nya

eller utökade befogenheter för myndigheter, som utför personkontroll vid Sveriges gränser, att använda sig av straffprocessuella tvångsåtgärder.

1999/2000:JuU17

1999/2000:Ju20 av Margit Gennser (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår ny lag om internationellt polisiärt samarbete och därmed sammanhörande författningar i enlighet med vad som anförts i motionen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Öresundstraktaten,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kompensatoriska åtgärder för att underlätta fri rörlighet inom EU i form av ökade ekonomiska resurser till bl.a. polisväsendet och Statens invandrarverk,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att verka för ett regelsystem som främjar den fria rörligheten inom EU, samtidigt som grundläggande principer för svensk suveränitet inte skadas eller överges.

1999/2000:Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ny formell grund för avvisning,

2. att riksdagen beslutar om ändring i förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) enligt vad i motionen anförts om utfärdande av visering i vissa fall,

3. att riksdagen beslutar om ändring i förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) enligt vad i motionen anförts om återkallelse av uppehållstillstånd,

4. att riksdagen beslutar om ändring i förslag till lag om internationellt polisiärt samarbete enligt vad i motionen anförts om gränsöverskridande övervakning,

5. att riksdagen beslutar om ändring i förslag till lag om internationellt polisiärt samarbete enligt vad i motionen anförts om utländska tjänstemäns straffrättsliga skydd och ansvar,

6. att riksdagen beslutar om ändring i förslag till lag om internationellt polisiärt samarbete enligt vad i motionen anförts om Sveriges skadeståndsskyldighet för utländska tjänstemän,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utländska tjänstemäns myndighetsutövning skall vara underställd JO:s och JK:s tillsyn,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om insyn och kontroll av SIS.

1999/2000:Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning för att göra en samlad översyn över hur i samband med gränskontrollverksamheten integritetsaspekter skall vägas mot kraven på effektivitet i den brottsbekämpande verksamheten,

2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i lagarna med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern att enskilda utländska tjänstemän, som omfattas av de svenska reglerna om straffrättsligt ansvar för fel och försummelse som begåtts i myndighetsutövning här i Sverige, skall stå under JO:s och JK:s tillsyn och åtalsrätt,

3. att riksdagen beslutar om en sådan ändring i lagen om Schengens informationssystem att enskilda personers rätt att enligt artikel 114.2 i konventionen hos Datainspektionen begära att myndigheten skall granska registrerade uppgifter om honom eller henne i SIS och hur de används lagregleras.

## Motioner väckta under allmän motionstid

1998/99:Sk818 av Mats Odell m.fl. (kd) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samverkan när det gäller gränskontrollen,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förbättrad kontroll vid våra internationella flygplatser.

1998/99:Ju904 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas

32. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder mot internationell brottslighet.

1998/99:U506 av Gudrun Schyman m.fl. (v) vari yrkas

16. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Sverige självt skall besluta när och hur poliser från andra länder skall delta i operativt arbete på svenskt territorium.

1998/99:U507 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om samarbetet mot internationell brottslighet.

1998/99:U508 av Birger Schlaug m.fl. (mp) vari yrkas

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en prioriterad fråga för Sverige skall vara att inom EU driva att Schengenregelverket arbetas om så att den långtgående kontrollen av medborgarna upphör,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en prioriterad fråga för Sverige skall vara att inom EU driva att Europol avskaffas,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en prioriterad fråga för Sverige skall vara att inom EU driva ett öppnande av parlamentarisk insyn i Europol.

1998/99:Sf607 av Ulf Kristersson m.fl. (m) vari yrkas

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag till effektivare gränskontroller i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:So461 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp) vari yrkas

15. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om internationellt samarbete i kampen mot narkotika.

1999/2000:Ju215 av Roy Hansson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om möjlighet för polisen på Gotland att med nuvarande organisation lösa tillkommande uppgifter enligt Schengensamarbetet.

1999/2000:Ju225 av Lilian Virgin (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om hur Schengensamarbetet påverkar Gotland.

1999/2000:Ju233 av Cinnika Beiming och Tommy Waidelich (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en översyn av passkontrollreglerna för resor inom Norden och inom Schengen framöver.

1999/2000:Ju904 av Ragnwi Marcelind m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Europol skall byggas ut under demokratisk kontroll,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att verka för en gemensam europeisk straffrätt för vissa grova brott,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att verka för en gemensam europeisk narkotikabekämpning.

1999/2000:Ju905 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

20. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att inleda försöksverksamhet med gränsöverskridande polissamarbete i Tornedalen.

1999/2000:U503 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bekämpande av brott inom EU.

1999/2000:U513 av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) vari yrkas

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Schengenavtalet,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om Europol,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att en prioriterad fråga för Sverige skall vara att inom EU driva ett öppnande av parlamentarisk insyn i Europol.

1999/2000:U514 av Holger Gustafsson m.fl. (kd) vari yrkas

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om gemensamma europeiska handlingsplaner för särskilt svåra brott.

1999/2000:Sf616 av Margit Gennser m.fl. (m) vari yrkas

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag till effektivare gränskontroller i enlighet med vad som anförts i motionen.

## Inledning

### Bakgrunden till Schengensamarbetet

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital.

Den fria rörligheten för personer har i huvudsak förverkligats vad gäller den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar m.m. Däremot har kontrollen av personer vid gränserna inte avskaffats och EU har således ännu inte blivit ett område utan gränser, med fri rörlighet för personer.

En viktig orsak här till är att samarbetet avseende bl.a. det rättsliga och polisiära området (s.k. kompensatoriska åtgärder), som är en förutsättning för att kontrollerna vid de inre gränserna skall kunna avvecklas, ännu inte har genomförts fullt ut.

I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer ingick Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna år 1985 det s.k. Schengenavtalet. Avtalet går ut på att staterna successivt skall avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet. Schengenavtalet är ett separat mellanstatligt avtal utanför EG.

År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder. Konventionen, som i fortsättningen kallas Schengenkonventionen, innehåller de viktigaste reglerna för samarbetet. Bestämmelserna gäller bl.a. polissamarbete och rättsligt samarbete, dataskydd, samarbete om narkotikabekämpning, harmoniserad viseringspolitik och enhetliga yttre gränskontroller.

I dag deltar Tyskland, Frankrike, Beneluxstaterna, Portugal, Spanien, Österrike, Italien och Grekland i det operativa samarbetet. Av de övriga fem medlemsstaterna i EU har – förutom Sverige – Danmark och Finland undertecknat avtal om anslutning till samarbetet. Island och Norge, som inte är medlemmar i EU och därför inte kan ansluta sig fullt ut till avtalen, har träffat särskilda samarbetsavtal för att kunna delta i samarbetet.

För att en stat skall kunna delta praktiskt och operativt i samarbetet krävs bl.a. att rådet – som numera enligt Amsterdamfördraget är det högsta beslutande organet inom Schengensamarbetet – har fattat ett särskilt beslut om dels att avskaffa personkontrollerna vid de inre gränserna mot staten, dels att staten i fråga kan delta i det operativa samarbetet. Bland andra förutsättningar som skall vara uppfyllda för att ett sådant beslut skall kunna fattas kan nämnas att den yttre gränskontrollen är anordnad i enlighet med Schengenkonventionens krav och att Schengens informationssystem (SIS) är infört.

I juni 1995 ansökte Sverige om anslutning till Schengensamarbetet. Den 1 maj 1996 beviljades Sverige observatörskap i Schengensamarbetet och i december 1996 undertecknades så avtalet om Sveriges anslutning.

Våren 1998 godkände riksdagen Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, JuU15, rskr. 181). För att Sverige skall kunna delta fullt ut i samarbetet krävs, förutom lagstiftningsåtgärder, ombyggnad av flygplatser och åtgärder med avseende på gränskontrollen. Förberedelsearbetet har redan hunnit långt, bl.a. har en upphandling gjorts för uppbyggnaden av SIS, och en nationell handlingsplan för nödvändiga förändringar av gränskontrollen och andra praktiska åtgärder för att genomföra konventionsåtagandena håller på att utarbetas.

Det svenska operativa inträdet i Schengensamarbetet planeras ske i mars 2001. Förberedelsearbetet skall dock kunna inspekteras redan under hösten 2000 med sikte på ett beslut i ministerrådet i december.

Avsikten är att alla nordiska länder skall kunna inträda samtidigt som operativa medlemmar.

### **Ärendet och dess beredning**

I detta ärende behandlar utskottet ett förslag från regeringen som innehåller de lagändringar som behövs för att genomföra Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. Förslaget tar också upp ett avtal som Sverige ingått med Danmark om polisiärt samarbete i Öresundsregionen jämte en förklaring som Sverige gjort i anslutning till avtalet. I ärendet behandlas också dels motioner som väckts med anledning av regeringens förslag, dels motioner från den allmänna motionstiden åren 1998 och 1999.

Huvuddelen av regeringens förslag bygger på två promemorior, dels Polis-samarbete m.m. med anledning av Schengen (Ds 1999:31), dels Avtal om polisiärt samarbete i Öresundsregionen. Promemoriorna har remissbehandlats.

Vad gäller de utlänningsrättsliga delarna baseras regeringens överväganden och förslag också på två utredningsbetänkanden. Här handlar det dels om betänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) där förslag bl.a. lämnas rörande utlänningslagens straffbestämmelser, dels om de förslag rörande inre utlänningskontroll som lagts fram i betänkandet Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128). Betänkandena har remissbehandlats.

Här bör även nämnas att förslag som syftar till att genomföra Sveriges åtaganden i Schengensamarbetet lagts fram i två andra ärenden. Nyligen behandlade utskottet ett regeringsförslag om överförande av straffverkställighet utan den dömdes samtycke (prop. 1999/2000:45, bet. JuU13). Vidare finns förslag som rör internationell rättslig hjälp i brottmål i en nyligen överlämnad proposition (prop. 1999/2000:61). Det ärendet behandlas under våren i utskottet. Härtill kommer att frågor om utlämning behandlas i promemorian Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning (Ds 2000:3), som nu bereds i Regeringskansliet.

Vissa av regeringens förslag är nya i förhållande till dem som presenterats för remissinstanserna. Synpunkter på dessa har under hand inhämtats från berörda myndigheter.

Regeringen har inhämtat yttrande från Lagrådet, och regeringen har följt de synpunkter som Lagrådet haft.

Justitiekommittén har inhämtat yttranden från konstitutionsutskottet, socialutskottet och socialförsäkringsutskottet. Nämnda utskott har i sina yttranden inom respektive beredningsområde tillstyrkt regeringens förslag och avstyrkt i berörda delar väckta motionsyrkanden. Yttrandena finns bilagorna 4–6.

### Schengensamarbetet och Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget – som trädde i kraft den 1 maj 1999 – har inneburit att strukturen för samarbetet inom EU förändrats. Vissa frågor som hittills sorterat under tredje pelaren har förts över till första pelaren. De frågor som förts över är bl.a. bestämmelser om yttre gränskontroll, fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Kvar i tredje pelaren är straffrättsligt samarbete och polissamarbete för förebyggande och bekämpande av brott.

Genom Amsterdamfördraget har vidare Schengensamarbetet införlivats med EU. Detta får till konsekvens att detta samarbete kommer att äga rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. under medverkan av alla EU:s institutioner. För det polisiära och rättsliga samarbetet innebär fördraget sålunda att reglerna för tredje pelaren skall gälla, under det att gemenskapsrättsliga regler blir avgörande när det gäller asyl, invandring och gränskontroll.

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas *dels* lagförslag för att genomföra Schengenkonventionens regler om polisiärt samarbete, gränskontroller, Schengens informationssystem samt en bestämmelse om rätt att medföra narkotiska läkemedel vid utlandsresa, *dels* lagförslag för att genomföra avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Sverige och Danmark om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.

I propositionen föreslås

- en ny lag om internationellt polisiärt samarbete, som bl.a. medger att polismän från andra Schengenstater utför vissa gränsöverskridande arbetsuppgifter i Sverige samt i anslutning till det dels nya bestämmelser i brottsbalken om svensk jurisdiktion över svenska tjänstemän som utför sådana uppgifter i andra Schengenstater, dels en ändring i vapenlagen (1996:67) för att göra det möjligt att låta de utländska tjänstemännen medföra sina tjänstevapen till Sverige,
- en ny lag om Schengens informationssystem (SIS), vilket huvudsakligen är ett spanings- och efterlysningsregister, samt i anslutning till det dels en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) om sekretess för vissa uppgifter till skydd för enskilda, dels ändringar i polisdatalagen (1998:622) som medför att denna inte skall vara tillämplig på SIS, samt



- ändringar i passlagen (1978:302), lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och utlänningslagen (1989:529) om rätt till inresa och vistelse i Sverige och om kontroller inom Sverige.

## Avslag på lagförslagen

Schengensamarbetet kan sägas innefatta två grundtankar, som är starkt sammanlänkade med varandra. Den första är den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstater – inre gräns – skall upphöra. Den andra grundtanken, som delvis aktualiseras av den första, är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal.

I propositionen läggs – som ovan nämnts – fram ett antal lagförslag som syftar till att genomföra Sveriges åtaganden enligt Schengensamarbetet. Dels är det fråga om en lag om internationellt polisiärt samarbete, dels en lag om Schengens informationssystem (SIS), och dels ändringar i ett antal lagar, främst utlänningslagen.

I motion 1999/2000:Ju20 (m) begärs att samtliga lagförslag skall avslås eftersom de undergräver Sveriges suveränitet. Motionären menar att regeringen bör verka för fri rörlighet på annat sätt. I motion 1999/2000:Ju18 (v) yrkas avslag på förslaget om SIS. Motionärerna anser att finns flera brister i förslaget, bl.a. finns ingen tillfredsställande kontroll över registret och demokratisk insyn saknas. Dessutom saknas underlag i fråga om hur datautbytet vid sidan av SIS kommer att fungera vid de s.k. SIRENE-kontoren. Dessa kontor beskrivs kortfattat i nästa avsnitt.

Utskottet vill inledningsvis understryka att riksdagen genom beslutet våren 1998 godkänt Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. De lagförslag som nu ligger på riksdagens bord avser att genomföra de åtaganden som Sverige gjort i förhållande till övriga Schengenstater. Utskottet ser inget skäl till att nu inta någon helt annan inställning i fråga om Schengensamarbetet. Redan härav följer att utskottet inte kan ställa sig bakom motionsönskemål som i praktiken innebär att Sverige inte lever upp till gjorda åtaganden. I sammanhanget bör också påpekas att lagförslagen dessutom bidrar till klarhet om vad som gäller till följd av Sveriges deltagande i Schengensamarbetet.

Som socialförsäkringsutskottet påpekar i sitt yttrande var frågan om överlämnande av myndighetsutövning till främmande makt ett känt faktum när riksdagen godkände Sveriges anslutning. Justitieutskottet vill också erinra om att beslutet fattades med den kvalificerade majoritet som krävs i sådana fall.

I likhet med socialförsäkringsutskottet vill justitieutskottet vidare framhålla att SIS är ett värdefullt hjälpmedel för att genomföra många av de kompensatoriska åtgärder som Schengenkonventionen förutsätter. Informationssystemet är dock speciellt så till vida att det svenska registret även omfattar uppgifter som registrerats i de andra länderna inom ramen för Schengenkonventionen och i enlighet med dessa länders lagstiftning. En uppgift som registreras av svensk myndighet kommer således att bli tillgäng-

lig för behöriga myndigheter i de andra Schengenstaterna. I Schengenkonventionen finns emellertid åtskilliga bestämmelser om hanteringen av dessa uppgifter. Det gäller t.ex. begränsning av vilka uppgifter som får registreras, vilka myndigheter som skall få tillgång till registren, för vilka ändamål uppgifterna får användas samt om den skyddsnivå i övrigt som skall iakttas. Härigenom har personuppgifterna enligt justitieutskottets uppfattning fått ett tillräckligt skydd.

Justitieutskottet ansluter sig sålunda också till konstitutionsutskottets slutsats att behandlingen av personuppgifter i det svenska SIS-registret bör regleras på angivet sätt i en särskild lag. För närvarande finns inte – som konstitutionsutskottet påpekat – något behov av någon ytterligare redovisning av SIRENE-kontorens funktion.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju18 och 1999/2000:Ju20 såvitt nu är i fråga. Till enskildheter i regeringens lagförslag återkommer utskottet i det följande.

## Internationellt polisiärt samarbete

Regeringen föreslår en lag om internationellt polisiärt samarbete. Lagen innehåller bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande. Övervakning går ut på att skugga en person under en brottsutredning. Förföljande syftar till att gripa den som flyr undan exempelvis ett frihetsberövande. Huvudregeln är att det krävs samtycke av behörig svensk myndighet för båda dessa åtgärder.

Under vissa i lagen angivna förutsättningar får åtgärderna vidtas utan föregående samtycke. Här krävs det till att börja med att saken är brådskande. Är det fråga om övervakning krävs dessutom att det skall vara fråga om vissa i lagen närmare angivna allvarliga brott. Vidare krävs i fråga om övervakning att överskridandet av gränsen anmäls till behörig svensk myndighet så snart det kan ske och att bistånd begärs i utredningen. Om samtycke inte lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet, skall övervakning som sker utan samtycke upphöra.

I fråga om förföljande utan föregående samtycke gäller att de förföljande tjänstemännen skall anhålla om bistånd av behörig svensk myndighet senast vid gränsöverskridandet.

Gemensamt för båda åtgärderna gäller att de skall avbrytas om behörig svensk myndighet begär det.

I denna del föreslår regeringen också att riksdagen skall godkänna ett avtal som slutits med Danmark om polissamarbete i Öresundsregionen. Avtalet syftar till att komplettera Schengenkonventionen, och innehåller regler om informationsutbyte och gränsöverskridande samarbete. Regeringen föreslår också att riksdagen skall godkänna en förklaring som Sverige gjort och som reglerar danska polismäns befogenheter på svenskt territorium.

För svenska poliser som följer efter en person in i Danmark gäller till följd av en förklaring som Danmark gjort en begränsning på 25 km från Öresundsförbindelsens slut. Den svenska förklaringen innehåller ingen motsvarande begränsning för danska poliser. Bakgrunden till denna skillnad är att man från svensk sida avser att behandla alla utländska poliser lika. Inte heller för

norska och finska poliser har Sverige ställt upp någon begränsning i detta hänseende (prop. 1997/98:42 s. 79 f).

I några motioner tas upp frågor som rör gränsöverskridande övervakning och förföljande. I motion 1998/99:U506 (v) anføres att svensk polis skall avgöra när och hur utländsk polis skall delta i operativt arbete på svenskt territorium. I motion 1999/2000:Ju21 (mp) begärs att förslaget skall avslås till den del det avser övervakning. Motionärerna framhåller att tjänstemän från samtliga Schengenländer kan komma att utöva övervakning här eftersom denna åtgärd inte är begränsad till att avse korsande av landgräns. I motion 1999/2000:Ju20 (m) hävdas att Sverige borde ha gjort samma förbehåll som Danmark på 25 km. I motion 1999/2000:Ju905 (c) begärs en försöksverksamhet med polissamarbete i Tornedalen.

Utskottet vill när det gäller yrkandet om avslag på förslaget såvitt avser tjänstemän som utför gränsöverskridande övervakning här återigen understryka att lagförslaget syftar till att genomföra ett åtagande som riksdagen godkände för två år sedan. Utskottet anser vidare att förutsättningarna för det gränsöverskridande samarbetet fått en lämplig utformning.

Såvitt gäller frågan om begränsningen om 25 km för svenska polisens arbete i Danmark konstaterar utskottet att Öresundsavtalet innebär att parterna enats om att låta begränsningar av den typ som motionären tar upp regleras av förklaringar från respektive land. Att Danmark valt en annan väg än Sverige utgör inte något problem ur svensk synpunkt. Dessutom finns det ett värde i att samma regler gäller i hela Sverige för poliser från andra länder. Utskottet ser alltså inget skäl till att Sverige skulle ställa upp en förklaring liknande den danska.

Beträffande yrkandet om polissamarbete i Tornedalen konstaterar utskottet att förslagen i propositionen avser att tillgodose just sådana önskemål som förs fram i motionen. Utskottet har, som framgår av det ovan anförda, en positiv grundinställning till polissamarbete över gränserna. Motionsönskemålet får anses vara tillgodosett med de förslag som finns i propositionen.

Sammantaget innebär det anförda att utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 1998/99:U506, 1999/2000:Ju20, 1999/2000:Ju21 och 1999/2000:Ju905 i här aktuella delar. Utskottet föreslår vidare att riksdagen godkänner Öresundsavtalet jämte Sveriges förklaring samt regeringens lagförslag i här behandlade delar.

När det gäller de utländska tjänstemännens rättsliga ställning föreslår regeringen att utländska tjänstemän som utövar myndighet här skall skyddas på samma sätt som svenska poliser. Exempelvis skall våld mot en sådan person anses som våld mot tjänsteman. Vidare föreslås att en utländsk tjänsteman som utövar myndighet här skall vara ansvarig för tjänstefel som om det varit svensk myndighet han utövat.

Regeringen föreslår vidare att svenska staten skall ersätta skador som uppkommer i samband med de utländska tjänstemännens myndighetsutövning här.

I motion 1999/2000:Ju21 (mp) begärs en ändring i lagförslaget så att dessa regler inte omfattar utländska tjänstemän som utövar gränsöverskridande övervakning här i landet.

Utskottet noterar att regeringens förslag också i dessa delar syftar till att genomföra de åtaganden Sverige gjort. Utländska tjänstemän skall alltså vara likställda med svenska poliser när det gäller straffrättsligt skydd och ansvar samt skadestånd. Utskottet vill påpeka att utan de nu föreslagna bestämmelserna skulle det inte vara möjligt att döma en utländsk tjänsteman för tjänstefel här. Vidare skulle – i avsaknad av bestämmelsen om statens ersättningsansvar – den skadelidande vara hänvisad till att vända sig mot den utländska tjänstemannen personligen. En sådan talan torde visserligen kunna tas upp här i landet (jfr artikel 5 moment 3 i Luganokonventionen och motsvarande bestämmelse i Brysselkonventionen, vilka båda gäller som lag här i landet). En sådan ordning skulle emellertid innebära nackdelar för den skadelidande ur processuell synvinkel. Utskottet ställer sig alltså bakom regeringens förslag i denna del, och utskottet föreslår att riksdagen antar förslaget och avslår motion 1999/2000:Ju21.

Som framgår av det anförda innebär regeringens förslag bl.a. att utländska tjänstemän i viss utsträckning kan komma att utöva myndighet på svenskt territorium. I motionerna 1999/2000:Ju21 (mp) och 1999/2000:Ju22 (fp) hävdas att JO:s och JK:s tillsyn bör omfatta även utländska tjänstemäns myndighetsutövning i Sverige.

Regeringen påpekar (prop. s. 113) att när utländska tjänstemän vid gränsöverskridande förföljande eller övervakning utövar myndighet här så utövar de det *andra* landets myndighet. Regeringen utgår från att de utländska tjänstemännen står under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer när de befinner sig i Sverige, på samma sätt som svenska polismän som utövar myndighet i en annan Schengenstat är underkastade JK:s och JO:s tillsyn. Regeringen har därför gjort bedömningen att de nu föreslagna reglerna inte bör föranleda några ändringar i reglerna om JK:s och JO:s tillsyn.

Konstitutionsutskottet delar i sitt yttrande regeringens bedömning.

Vid remissbehandlingen av den promemoria som ligger till grund för förslagen, framkom att den valda ståndpunkten får till följd att endast allmän åklagare kan väcka åtal för tjänstefel som utländska poliser kan tänkas begå här i landet.

Utskottet vill inledningsvis understryka att det faktum att de utländska tjänstemännen inte omfattas av JK:s och JO:s tillsyn inte innebär något rättsligt vakuum. I den mån de utländska tjänstemännen begår ett brott här har de, som påpekats i det föregående, samma straffrättsliga ansvar som svenska poliser. Härtill kommer att åtal mot dem kan väckas, om än inte av JO och JK, så i vart fall av allmän åklagare. Utskottet har också svårt att se hur den tillsyn som motionärerna efterfrågar skulle kunna se ut – inspektioner är av praktiska skäl uteslutna. Slutligen vill utskottet påminna om att de utländska tjänstemännen senast vid gränsöverskridandet skall anmäla detta för svensk behörig myndighet. Med andra ord står de utländska poliserna under en slags kontroll av svensk polis.

Utskottet finner alltså inte skäl att förorda någon ändring av reglerna om JO:s och JK:s tillsyn. Motionerna 1999/2000:Ju21 och 1999/2000:Ju22 bör avslås av riksdagen.

Schengens informationssystem (SIS) är ett datasystem. De grundläggande bestämmelserna om det finns i Schengenkonventionen. SIS består enligt artikel 92 i konventionen av en nationell enhet för varje Schengenstat och en central teknisk stödfunktion, som är gemensam för Schengenländerna. Varje Schengenstats nationella enhet innehåller uppgifter som är identiska med uppgifterna i de övriga ländernas nationella enheter.

SIS kan liknas vid ett beställningssystem; den stat som vill att någon annan stat skall göra eller iaktta något lägger in en s.k. rapport. Som exempel kan nämnas att uppgifter om en person som är efterlyst i ett Schengenland registreras med en begäran om att personen skall utlämnas, om han anträffas i ett annat Schengenland.

När det gäller innehållet i SIS föreskriver artikel 94.2 i Schengenkonventionen att uppgifterna bara får avse personer, fordon och föremål. Beträffande uppgifter om personer får registreringen enligt artikel 94.3 bara avse vissa identitetsuppgifter, uppgift om huruvida personen är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld. Reglerna i konventionen innebär också att det är förbjudet att registrera andra uppgifter, exempelvis uppgifter om politiska åsikter eller sexuell läggning.

Uppgifter får enligt artikel 94.1 bara föras in i SIS för vissa i konventionen angivna ändamål. Dessa är förvarstagande för utlämning (artikel 95), införande på spärlista (artikel 96), omhändertagande av personer (artikel 97), uppgift om uppehållsort eller hemvist (artikel 98), hemlig övervakning eller särskild kontroll (artikel 99) samt efterlysning av fordon eller andra föremål (artikel 100).

Varje land skall enligt artikel 108 utse en myndighet som skall ha huvudansvaret för att den nationella enheten i SIS fungerar och att föreskrifterna i konventionen följs. Dessa myndigheter är de s.k. SIRENE-kontoren.

I SIS kommer således personuppgifter att behandlas. Bestämmelser i detta ämne finns i ett flertal redan gällande lagar.

I personuppgiftslagen (1998:204) finns generella riktlinjer för all behandling av personuppgifter. Uttrycket behandling av personuppgifter omfattar i stort sett allt man kan göra med personuppgifter, exempelvis samla in, söka, bevara och sprida uppgifter. Lagen omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, dvs. i första hand datoriserad. Även manuell behandling omfattas under vissa förutsättningar. Vidare gäller att en personuppgiftsansvarig skall se till bl.a. att behandling bara sker om det är lagligt, att uppgifter bara samlas in för vissa ändamål och att inte fler uppgifter samlas in än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Polisdatalagen (1998:622) innehåller de särbestämmelser som är nödvändiga för polisens verksamhet. Här handlar det om allmänna regler om behandling av personuppgifter i polisiärt arbete och regler om vissa särskilda register. Polisdatalagens regler innebär i allmänhet inskränkningar i förhållande till personuppgiftslagen (bet. 1997/98:JuU20 s. 14).

Här bör även nämnas lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Belastningsregistret innehåller bl.a. upp-

gifter om personer som ådömts påföljder. I misstankeregistret finns i huvudsak uppgifter om skäligen misstänkta för brott mot brottsbalken och andra brott som kan ge svårare straff än böter. Behandlingen av personuppgifter i dessa register regleras av de nu nämnda lagarna och inte av polisdatalagen.

Regeringen föreslår, som framgår av det föregående, en lag om Schengens informationssystem. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om vilka framställningar – med konventionens språkbruk s.k. rapporter – som får föras in i registret. Lagen reglerar bl.a. vilka personuppgifter som får föras in i registret, vem som får använda uppgifter ur det och ett förbud mot att använda uppgifter för annat ändamål än det som uppgiften registrerats för. Lagen innehåller också regler om bl.a. rättelse av felaktiga uppgifter.

Enligt regeringen bör Datainspektionen bli tillsynsmyndighet för det svenska SIS.

En föreslagen följdändring i polisdatalagen innebär bl.a. att behandlingen av personuppgifter i SIS inte skall regleras av polisdatalagen utan av lagen om SIS.

Innebörden av regeringens förslag är att SIS på samma sätt som belastnings- och misstankeregistren regleras separat. I den mån inte lagen om SIS innehåller avvikande regler blir personuppgiftslagens bestämmelser tillämpliga. Närmare exempel på detta finns längre fram i detta avsnitt.

I några motioner riktas kritik mot lagförslaget om SIS. Sålunda hävdas i motionerna 1999/2000:Ju18 (v) och 1999/2000:Ju21 (mp) att det behövs mer insyn i och kontroll över registret. I den förstnämnda motionen anförs att kontrollen bör vara parlamentarisk. I motion 1999/2000:Ju18 begärs dessutom att det skall bli lättare att få rättelse, och i motion 1999/2000:Ju21 hävdas att det bör framgå av lagen i vilken utsträckning enskilda har rätt att ta del av uppgifter om sig själva. I motion 1999/2000:Ju22 (fp) hävdas att den i Schengenkonventionen angivna rätten att hos tillsynsmyndigheten begära en granskning av uppgifter om sig själv bör vara lagreglerad.

I fråga om rättelse innebär Schengenkonventionens regler bl.a. att det är den stat som registrerat en framställning i SIS som har rätt att ändra uppgiften. Om en annan stat, som tagit emot uppgifterna, misstänker att dessa är felaktiga skall den omedelbart underrätta den rapporterade staten, som är skyldig att kontrollera och rätta eller radera uppgifterna. Ett sådant initiativ kan också tas av en enskild beträffande en uppgift som berör vederbörande. Av Schengenkonventionen följer också att enskilda personer har rätt att begära att tillsynsmyndigheten skall granska registrerade uppgifter som berör dem i SIS och hur uppgifterna används. Denna rättighet skall regleras i nationell lag.

I fråga om rättelse av felaktiga uppgifter i SIS erinrar regeringen (prop. s. 150 f) om att det av 9 § första stycket i personuppgiftslagen följer att Rikspolisstyrelsen skall vidta alla rimliga åtgärder för att rätta felaktiga uppgifter. I detta ligger enligt regeringen också en skyldighet att på begäran av enskild göra en undersökning av om uppgiften är felaktig. Regeringen anser att det inte krävs någon ytterligare reglering.

Vad härefter gäller rätten att ta del av uppgifter om sig själv följer det av Schengenkonventionen att nationell rätt skall gälla. Regeringen hänvisar (prop. s. 143) till att det redan finns en reglering i personuppgiftslagen. Inne-

börden av dessa regler är att uppgifter i SIS skall lämnas ut om den registrerade begär det. Uppgifterna behöver dock inte lämnas ut, om sekretess gäller för dem.

När det gäller tillsynen över SIS framhåller regeringen att Datainspektionen är tillsynsmyndighet för polisregister i allmänhet. Regeringen aviserar att närmare föreskrifter om uppgifter för tillsynen över SIS kommer att meddelas i förordning.

I samband med att justitieutskottet behandlade regeringens förslag om anslutning till Schengensamarbetet våren 1998 behandlade utskottet ett liknande yrkande om parlamentarisk kontroll. Utskottet noterade bl.a. att Datainspektionen skulle komma att få skyldighet att utöva tillsyn över det nationella registret, och utskottet ansåg då att det inte syntes föreligga något behov av ytterligare kontrollorgan (bet. 1997/98:JuU15 s. 22).

Utskottet vill nu tillägga att det framstår som naturligt att låta Datainspektionen bli tillsynsmyndighet eftersom inspektionen redan har den uppgiften beträffande såväl polisregister i allmänhet som Europols register. Som konstitutionsutskottet framhållit finns inget behov av ett parlamentariskt kontrollorgan. I sammanhanget kan också framhållas att parlamentarisk granskning i fråga om polisregister endast ansetts behövlig i fråga om sådan behandling av uppgifter som sker hos Säkerhetspolisen, se 1 § tredje stycket förordningen (1996:730) med instruktion för Registernämnden. Utskottet har alltså ingen erinran mot regeringens bedömning att Datainspektionen bör bli nationell tillsynsmyndighet för det svenska SIS-registret. I likhet med socialförsäkringsutskottet förutsätter justitieutskottet att hanteringen av SIS fortlöpande diskuteras mellan de anslutna länderna och att regeringen noga följer hur Schengensamarbetet utvecklas samt håller riksdagen på lämpligt sätt informerad härom.

När det sedan gäller möjligheterna att rätta felaktigheter i SIS kan utskottet i och för sig hålla med om att praktiska svårigheter kan tänkas hindra exempelvis en asylsökande från att påtala ett fel. I detta sammanhang är det dock viktigt att komma ihåg att regelverket kring registret syftar till åstadkomma en hög säkerhet kring datahanteringen. I linje med vad socialförsäkringsutskottet anfört anser justitieutskottet att bestämmelserna tillgodoser berättigade krav. Detta gäller såväl Schengenkonventionen som svenska interna regler. Här tänker utskottet bl.a. på vad som anförs om Rikspolisstyrelsens skyldighet att agera för att rätta felaktiga uppgifter.

Såvitt gäller den efterfrågade lagregleringen av Datainspektionens skyldighet att inleda granskning på begäran av enskilda kan utskottet inte finna annat än att det måste vara tillräckligt att den svenska rättsordningen skyddar ett sådant krav. Som konstitutionsutskottet anfört behövs ingen lagändring.

Vad så gäller önskemålet om en uttrycklig reglering i den nu aktuella lagen av rätten att ta del av uppgifter om sig själv konstaterar utskottet att ett bifall till motionsönskemålet skulle innebära en dubbelreglering. Enligt utskottets mening innebär detta inte en tydligare reglering. Utskottet vill i sammanhanget anmärka att Schengenkonventionens krav på att frågan skall regleras i lag självklart är uppfyllt genom bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Sammantaget innebär det anförda att utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om Schengens informationssystem och samtidigt

## Gränskontroll m.m.

### **Straffprocessuella tvångsmedel vid gränskontrollen**

I en av de promemorior som ligger till grund för förslagen i propositionen fanns ett förslag av innebörd att polisen ges befogenhet att utföra kroppsvisitation och husrannsakan i samband med att en person reser in till Schengenområdet via Sverige. Syftet med en sådan åtgärd skulle vara att söka efter föremål, eller att utröna omständigheter i den utsträckning som behövs för att uppdaga eller utreda brott som kan leda till mer än ett års fängelse.

Förslaget mötte kritik under remissbehandlingen. Kritiken gick bl.a. ut på att en sådan bestämmelse skulle öppna för tvångsmedelsanvändning i allmänt brottsspaningssyfte eller i brottspreventivt syfte, vilket står i strid med grundläggande principer i vår rättsordning och därför tillåts endast i mycket särpräglade situationer.

Regeringen har avstått från att lägga fram något förslag i denna del. Regeringen gör bedömningen att det krävs ytterligare överväganden i frågan om införande av nya eller utökade befogenheter för myndigheter som utför personkontroll vid Sveriges gränser. En utredning i frågan aviseras.

I motion 1999/2000:Ju19 (m) förordas vidgade möjligheter för polisen att använda straffprocessuella tvångsmedel vid gränskontrollen. I motion 1999/2000:Ju22 (fp) efterfrågas en utredning i ämnet.

I samband med att utskottet helt nyligen behandlade regeringens skrivelse om användningen av hemliga tvångsmedel (bet. 1999/2000:JuU8) höll utskottet en utfrågning, varvid företrädare för Regeringskansliet bl.a. upplyste att regeringen avser att ta ett samlat grepp om integritetsfrågorna i lagstiftningen. Regeringen kommer därför att tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som berör den enskildes integritet. Utredningen sträcker sig alltså över ett vidare område än enbart det straffprocessuella. Pågående eller beslutade utvärderingar bör ge utredningen ett gott underlag för denna analys. Direktiven till utredningen förväntas bli färdigställda under sensvåren. Utredningens arbete blir omfattande och lär komma att ta flera år i anspråk.

Utskottet, som tidigare understrukt vikten av att integritetsfrågorna uppmärksammas i lagstiftningen, hälsade med tillfredsställelse att regeringen nu skulle komma att tillsätta en utredning rörande dessa frågor. Utskottet framhöll bl.a. vikten av att utredningen tillsätts och dess arbete bedrivs utan onödigt tidsutdräkt. Utskottet konstaterade att ett då aktuellt motionsönskemål om en utredning om integritetsfrågor i lagstiftningen var tillgodosett.

Utskottet vill nu inledningsvis markera att utskottets inställning i fråga om integritetsfrågornas vikt på inget sätt förändrats sedan frågan sist behandlades i utskottet. Regeringens besked att frågan om tvångsmedel vid gränskontrollverksamheten skall utredas måste därför hälsas med tillfredsställelse. Motionsönskemålet om en utredning får anses tillgodosett med detta.



Av det sagda följer att utskottet inte kan ställa sig bakom kravet på att lagstifta i ämnet på nu befintligt underlag.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju19 och motion 1999/2000:Ju22 i här aktuell del.

### **Inre utlänningskontroll**

Kontroll av utlänningsars rätt att resa in i och visats här i landet kan ske såväl vid gränsen i samband med att utläningen reser in i Sverige som inne i landet efter inpasseringen.

Den inre utlänningskontrollen regleras i huvudsak av bestämmelsen i 5 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529), UtIL. Enligt denna bestämmelse är en utläning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. Utläningen är också skyldig att på kallelse lämna Statens invandrarverk eller polisen uppgifter om sin vistelse här. Vissa tvångsmedel finns så att bl.a. hämtning kan ske. Skyldigheten att visa sitt pass innebär emellertid inte att utläningen är tvungen att bära passet på sig under vistelsen i Sverige. Kontrollåtgärderna får enligt den nyss angivna bestämmelsen endast vidtas om det finns anledning att anta att utläningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Rikspolisstyrelsen har efter samråd med Invandrarverket utarbetat föreskrifter och allmänna råd m.m. för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen. I dessa anges bl.a. att syftet med kontrollen i första hand är att spana efter sådana utläningar beträffande vilka det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Dessutom skall polisen övervaka att utläningar inte vistas eller arbetar i Sverige utan att ha pass och föreskrivet tillstånd. Kontrollen sker genom granskning av de uppgifter som kommer in till polisen med anledning av den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547) eller som på annat sätt kommer till polisens kännedom. Vid sidan av detta sker den inre utlänningskontrollen genom spaningsverksamhet. För kontroll bör krävas att det finns skälig misstanke att utläningen saknar tillstånd eller att det annars kan bli aktuellt med avvisning eller utvisning. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter får en person inte kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest anses vara utläning.

Den inre utlänningskontroll som Schengensamarbetet kräver riskerar enligt vad som anförs i motionerna 1998/99:U508 (mp), 1999/2000:Ju18 (v), 1999/2000:U513 (mp) och 1999/2000:Ju233 (s) att innebära otillåten diskriminering.

I det förslag som remitterades till Lagrådet föreslogs att uttrycket ”finns särskild anledning till kontroll” skulle bytas ut mot ”framstår som befogat att kontrollera utläningen”. Efter avstyrkande av Lagrådet avstod regeringen dock från att lägga fram förslaget. Lagrådet ansåg att regeringens förslag inte var väl förenligt med regeringsformens förbud mot diskriminering (2 kap. 15 §).

Socialförsäkringsutskottet påpekar i sitt yttrande att regeringen i den proposition som tog upp frågan om Sveriges anslutning till Schengensamarbetet

angav att det synes ofrånkomligt att verksamheten med inre utlänningskontroll måste öka i omfattning. Socialförsäkringsutskottet påpekar också att Sverige är ett mångkulturellt land där invånarna skiljer sig från varandra till såväl utseende som namn och i viss mån även språk. Den inre utlänningskontrollen måste utgå från detta förhållande, och socialförsäkringsutskottet anser därför att det inte finns anledning att befara att ökad kontroll kommer att leda till diskriminering på grund av en persons etniska ursprung. Socialförsäkringsutskottet förutsätter att regeringen noga följer effekterna av slopandet av kontrollen vid de inre gränserna samt hur den inre utlänningskontrollen utförs, såväl till omfattning som formerna.

Justitieukskottet erinrar om att regeringen efter kritik från Lagrådet avstått från att lägga fram ett lagförslag som skulle ha vidgat möjligheterna till inre utlänningskontroll. I övrigt ansluter sig justitieukskottet till de överväganden som socialförsäkringsutskottet gjort. Med dessa uttalanden får – förutom motion 1999/2000:Ju18 – även motionerna 1998/99:U508, 1999/2000:Ju233 och 1999/2000:U513 i här aktuella delar anses tillgodosedda, och utskottet föreslår att riksdagen avslår dem.

### **Avvisning av personer på spärlista**

I artikel 5 i Schengenkonventionen anges kraven på den som vill resa in i Schengenområdet. Utlänningen skall ha dokument som tillåter gränspassage och giltig visering om sådan krävs. Vidare krävs att han har dokument som bevisar syftet och villkoren för vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle och återresa. Slutligen krävs att utlänningen inte finns på s.k. spärlista och att han inte anses utgöra risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av parternas internationella förbindelser. Inresa skall vägras om utlänningen inte uppfyller samtliga dessa villkor utom då part finner det nödvändigt att avvika från denna princip av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. I sådana fall skall inresetillståndet begränsas till den berörda partens territorium med underåtelse till övriga Schengenstater.

En av grunderna för att neka en utlänning inresa är alltså att han tagits upp på spärlista. Förutsättningarna för att föra upp en utlänning på den anges i artikel 96 i konventionen. Med utlänning avses person som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater eller i någon av de stater som deltar i Schengensamarbetet. Beslut om uppförande på spärlista skall ha fattats av administrativa myndigheter eller behörig domstol i enlighet med processuella regler i nationell lagstiftning. Sådana beslut kan grundas på att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, exempelvis genom att utlänningen dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningen begått grova brott eller om det skäligen kan befaras att han kommer att begå sådana brott på någon Schengenstats territorium. Beslut om uppförande på spärlista kan även grundas på att utlänningen varit föremål för åtgärd som innebär avlägsnande, avvisning eller utvisning, som varken återkallats eller varit förenad med viss tidsbegränsning, och som innefattar eller som åtföljts av inreseför-

bud eller av vägrat uppehållstillstånd som grundas på överträdelse av nationella bestämmelser om inresa eller uppehållstillstånd för utlänningar.

Regeringen föreslår en ändring i utlänningslagen som innebär att en utlänning får avvisas om utlänningen inte uppfyller Schengenreglernas inresekrav.

I motionerna 1999/2000:Ju18 (v) och 1999/2000:Ju21 (mp) riktas kritik mot förslaget. Motionärerna befarar att svenska myndigheter inte kommer att göra en självständig prövning av frågan om någon skall avvisas eller inte. Motionärerna menar också att asylsökande inte kommer att få sina ansökningar prövade enligt de internationella åtaganden som Sverige har gjort.

Regeringen anför i propositionen (s. 70 f) att det finns möjlighet för svenska myndigheter att tillåta en utlänning som förts upp på spärlista att resa in på svenskt territorium. Regeringen påpekar också att en utlänning som söker asyl eller skydd här i landet normalt sett har rätt att stanna här under den tid som ansökan prövas. Om utlänningen har rätt till asyl får uppehållstillstånd också beviljas efter inresan till Sverige (2 kap. 15 § UtL).

Socialförsäkringsutskottet har i denna del anfört att utskottet delar regeringens bedömning när det gäller behovet av den nya regeln. Socialförsäkringsutskottet framhåller vidare att det inte föreligger någon skyldighet att avvisa en utlänning som inte uppfyller villkoren för inresa. En bedömning skall ske i varje enskilt fall varvid tillstånd till inresa kan beviljas t.ex. på grund av humanitära skäl eller på grund av en internationell förpliktelse. Självklart skall den som har rätt till asyl enligt Genèvekonventionen inte avvisas med hänvisning till de nya bestämmelserna. Motionsyrkandena får anses tillgodosedda med den utformning bestämmelsen fått och de uttalanden som gjorts i propositionen om hur bestämmelsen skall tillämpas.

Justitieukskottet ansluter sig till socialförsäkringsutskottets överväganden och konstaterar att reglerna på området alljämt innebär att uppehållstillstånd får meddelas efter inresan till Sverige om utlänningen är skyddsbehövande eller om det föreligger humanitära skäl samt i vissa fall när ansökan om uppehållstillstånd grundas på familjeåterförening. Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag i denna del och avslår motionerna 1999/2000:Ju18 och 1999/2000:Ju21 i här aktuella delar.

### Utländska viseringar

Regeringen föreslår en bestämmelse som innebär att en s.k. enhetlig visering som har utfärdats av en behörig myndighet i en Schengenstat skall gälla här i landet. Bakgrunden till förslaget är Schengenkonventionens krav om att staterna skall anta en gemensam politik vad gäller reglerna för beviljande av viseringar. Avsikten är att samtliga Schengenstater skall införa en enhetlig visering och att denna skall gälla för inresa till samtliga staters territorium.

Vidare föreslås att regeringen ges möjlighet att ingå avtal med en annan Schengenstat om att den staten skall representera Sverige vid beviljande av viseringar. Förslaget motiveras av att Sverige saknar diplomatisk representation i ett antal länder samtidigt som det i många av dessa finns sådan representation för någon eller några andra Schengenstater.

I motion 1999/2000:Ju21 (mp) yrkas avslag på förslaget eftersom det innebär att myndighetsutövning överläts till utländska organ.

Socialförsäkringsutskottet delar regeringens uppfattning i denna del och pekar i sitt yttrande på att det var ett faktum redan när frågan om Sveriges anslutning prövades i riksdagen för två sedan att myndighetsutövning skulle komma att överlämnas till annan stat.

Justitieukskottet håller med socialförsäkringsutskottet, och utskottet föreslår att riksdagen i denna del antar regeringens förslag och avslår motion 1999/2000:Ju21.

### **Återkallelse av uppehållstillstånd**

I 2 kap. 9, 11 och 12 §§ UtIL anges när bl.a. uppehållstillstånd får återkallas. En viktig grund för återkallelse är att utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt sådana uppgifter om sin identitet eller något annat förhållande som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse av uppehållstillstånd får endast ske om det föreligger synnerliga skäl när utlänningen har vistats i landet mer än fyra år med uppehållstillstånd, då frågan om återkallelse prövas. Återkallelse är möjlig även av andra skäl men i regel endast om utlänningen inte rest in i Sverige. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Ett uppehållstillstånd kan vidare återkallas på grund av utlänningens bristande vandel, dock endast om frågan väckts innan utlänningen varit bosatt i Sverige i tre år med uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd kan enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 återkallas om det kan antas att han kommer att bedriva exempelvis spioneri som riktar sig mot annat nordiskt land än Sverige.

Om ett land rapporterar en person på spärllistan och den personen redan har beviljats uppehållstillstånd i någon Schengenstat, skall enligt Schengenkonventionen den stat som beviljat uppehållstillståndet ta ställning till om det finns skäl att återkalla detta. Om så inte sker, skall den rapporterande staten – alltså den stat som fört upp personen på spärllistan – vidta åtgärder för att återkalla rapporten i SIS. Den staten får i stället låta registrera utlänningen på en egen nationell spärllista.

Regeringen föreslår att det i utlänningslagen införs en ny grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Ändringen innebär att återkallelse får ske om utlänningen registrerats på spärllista och det finns tillräckliga skäl för återkallelse.

I motion 1999/2000:Ju18 (v) yrkas avslag på förslaget i denna del eftersom Schengenkonventionen inte kräver att återkallelse sker. I motion 1999/2000:Ju21 (mp) efterfrågas en reglering som gör det tydligt att återkallelse inte är obligatorisk.

En utlänning som har uppehållstillstånd i en Schengenstat kan i princip röra sig fritt inom hela Schengenterritoriet. Därför kan en Schengenstat ha intresse av att en utlänning som inte är önskvärd där inte heller tillåts uppehålla sig i en annan Schengenstat. Det är detta intresse som den föreslagna bestämmelsen avser att tillgodose. Regeringen påpekar (prop. s. 75 f) att liknande hänsynstaganden görs i dag i förhållande till de nordiska länderna.

Regeringen anför vidare att, i de fall en utlänning beviljats uppehållstillstånd i Sverige, det krävs mycket starka skäl för att återkalla detta. Sverige skall inte göra avkall på denna grundläggande princip och inte heller på det skydd och den rätt till bosättning som utlänningslagstiftningen ger. Schengensamarbetet innebär dock en skyldighet att beakta även övriga Schengenstaters gemensamma intressen. En lämplig avvägning måste därför göras. Endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan Schengenstat bör enligt regeringen i vissa fall kunna leda till att tillräckligt starka skäl finns för ett sådant beslut. De tillämpande myndigheterna har här att göra en bedömning i varje enskilt fall om återkallelse skall ske eller ej. Det skall också, anför regeringen, noteras att Schengenkonventionen inte innebär någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd.

Socialförsäkringsutskottet delar regeringens bedömning i fråga om behovet av en ny grund för återkallelse. Socialförsäkringsutskottet hänvisar till de uttalanden som gjorts i propositionen och påpekar att det vid den prövning som skall ske i varje enskilt fall skall övervägas om den andra Schengenstatens intressen kan tillgodoses genom att den staten för upp utlänningen på en nationell spärrlista.

Justitieukskottet vill inledningsvis framhålla att den föreslagna bestämmelsen är nödvändig för att Sverige skall leva upp till åtagandena i konventionen. Det förhållandet att en svensk myndighet kommer att få bedöma andra staters nationella intressen inom ramen för beslutsförfarandet ser utskottet som en naturlig del i Schengensamarbetet. En annan sak är att Sverige inte är skyldigt att återkalla ett uppehållstillstånd så fort någon av de andra länderna fört upp en utlänning på spärrlista. Med de uttalanden som gjorts i ärendet kan det inte gärna föreligga någon tvekan om att förslaget innebär en möjlighet men inte en skyldighet att återkalla uppehållstillstånd. Detta framgår också direkt av lagförslaget.

Vad slutligen gäller frågan om myndigheternas självständighet noterar utskottet att myndigheterna här som på alla andra områden har att fatta sina beslut med utgångspunkt i de regler som gäller. Utskottet ser inget behov av att införa någon särskild regel om detta. I stället utgår utskottet från att myndigheterna fattar sina beslut självständigt och, med regeringsformens ord, att den offentliga makten utövas under lagarna.

Sammantaget innebär det anförda att utskottet föreslår att riksdagen i denna del antar regeringens förslag och avslår motionerna 1999/2000:Ju18 och 1999/2000:Ju21.

## Narkotiska läkemedel

Schengenkonventionen innehåller regler för införsel av narkotikaklassade läkemedel vid resa till annat Schengenland. En resenär får medföra narkotiska läkemedel för medicinsk behandling under förutsättning att en behörig myndighet i hemlandet utfärdat ett särskilt intyg. Mängden läkemedel skall stå i relation till resans längd och får enligt föreskrifter som meddelats av Verkställande kommittén, rådets föregångare som högsta beslutande organ, omfatta maximalt 30 dagars förbrukning.

Motsvarande nationella svenska regler medger i princip införsel för fem dagars förbrukning. Sveriges interna regler är alltså strängare.

I propositionen om Sveriges anslutning aviserades vissa ändringar av de svenska föreskrifterna (prop. 1997/98:42 s. 99).

När riksdagen behandlade frågan gavs regeringen till känna att den borde verka för en ändring av Schengenreglerna på området (bet. 1997/98:JuU15).

Regeringen gör nu bedömningen att den utvidgade rätten till införsel av narkotiska läkemedel som följer av Schengenanslutningen innebär en bättre kontroll än vad som är fallet i dag, eftersom det finns ett uttalat krav på intyg från en behörig myndighet. Tanken är att den fria rörligheten även skall gälla för svårt sjuka personer med legalt förskrivna läkemedel för personligt bruk.

I propositionen läggs också fram ett lagförslag som gör det möjligt för resande att föra ut narkotiska läkemedel från Sverige, om läkemedlen är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk.

Socialutskottet framhåller i sitt yttrande att den utvidgning av rätten till införsel av narkotiska läkemedel som följer av Schengenanslutningen innebär en möjlighet till fri rörlighet även för svårt sjuka människor med legalt förskrivna läkemedel för personligt bruk. Socialutskottet delar regeringens bedömning att det krav som i detta fall följer av anslutningen till Schengen inte innebär någon eftergift för en mindre restriktiv narkotikapolitik. Lagförslaget tillstyrks.

Justitieukskottet – som delar socialutskottets uppfattning – har ingen erinran mot regeringens bedömning och förslag.

## Resurser m.m.

I ett antal motioner berörs frågan om resurser för gränskontroll. I motion 1999/2000:Ju17 (m) understryks polisens behov av resurser. Liknande synpunkter med särskild inriktning på Gotland förs fram i motionerna 1999/2000:Ju215 (m) och 1999/2000:Ju225 (s). I motion 1999/2000:Ju16 (m) anförs att resurser inte bör läggas på att kontrollera fritidsbåtar. I motionerna 1998/99:Sk818 (kd), 1998/99:Sf607 (m), 1999/2000:Ju20 (m), 1999/2000:Sf616 (m) efterfrågas i allmänna ordalag en effektivare gränskontroll. Slutligen anförs i motion 1998/99:Ju904 (m) att ett sätt att åstadkomma en effektivare gränskontroll vore att tullkriminalen och polisen integreras med varandra på vissa orter.

I budgetpropositionen för år 2000 föreslog regeringen att polisens anslag skulle höjas med 3,5 miljoner kronor för att täcka polisens kostnader för centrala funktioner i Schengens informationssystem.

Regeringen anför att de lagförslag som läggs fram i propositionen inte i sig innebär några ökade kostnader för myndigheterna eller för samhället i stort.

I 2000 års ekonomiska vårproposition föreslås (prop. 1999/2000:100 avsnitt 7.4 utg.omr. 4) att rättsväsendet skall tillföras 1 miljard kronor år 2001, 1,5 miljarder kronor år 2002 och 1,6 miljarder kronor år 2003. Regeringen anför bl.a. att gränskontrollen skall förbättras och att Sverige skall delta i det EU-relaterade arbetet.

Här bör även nämnas att justitieministern nyligen svarat på en fråga i riksdagen om gränskontrollverksamheten (fråga 1999/2000:716). I frågesvaret

anfördes bl.a. följande. Rikspolisstyrelsen har sedan år 1996 ett regeringsuppdrag att inom polisorganisationen leda och samordna arbetet med att förbereda ett svenskt inträde i Schengensamarbetet. Arbetet sker dels genom den särskilda projektorganisation som skapats på Rikspolisstyrelsen, dels genom Rikspolisstyrelsens tillsyns- och inspektionsenhet. Projektorganisationen ansvarar för förberedelser i form av upprättande av handlingsplan, arbetsmetoder, planering för utbildning och teknikstöd. En preliminär nationell handlingsplan har utarbetats. En slutlig handlingsplan utges inom kort.

Av frågesvaret framgår vidare att samtliga polismyndigheter utifrån den preliminära handlingsplanen nu upprättat regionala genomförandeplaner för bl.a. gränskontroll. Utbildningsinsatser påbörjades under vintern 1999 och processen med rekrytering av kompletterande personalresurser pågår för närvarande. Man kan, anfördes det i frågesvaret, konstatera att både Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas intensitet i förberedelsearbetet ökat markant sedan inspektionstillfället i oktober 1999.

I frågesvaret framhålls avslutningsvis att polisen under senare år successivt har tillförts resurser för att kunna möta de krav som Schengenavtalet ställer.

Utskottet noterar att regeringen nyligen föreslagit en kraftig ökning av ramen för rättsväsendet. Hur den ramökningen skall fördelas inom utgiftsområdet kommer riksdagen att ta ställning till i höst. Utskottet ser det dock som naturligt att insatserna i fråga om gränskontroll framöver betraktas som en angelägen verksamhet inom polisen. Som nyss framgått har regeringen gett uttryck för samma uppfattning i vårpropositionen. Det behövs alltså inte något uttalande från riksdagen i detta ärende om vikten av framtida resurser eller effektiviteten i gränskontrollverksamheten. Här vill utskottet också påminna om vad som anförts i det föregående om en utredning av vilka tvångsmedel som kan behövas inom ramen för gränskontrollverksamheten. Avslutningsvis vill utskottet erinra om att det ankommer på Rikspolisstyrelsen att avgöra hur fördelningen av medel inom polisorganisationen skall göras utifrån de prioriteringar som riksdagen och regeringen ställer upp för verksamheten.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Sk818, 1998/99:Ju904, 1998/99:Sf607, 1999/2000:Ju16, 1999/2000:Ju17, 1999/2000:Ju20, 1999/2000:Ju215, 1999/2000:Ju225 och 1999/2000:Sf616 i här aktuella delar.

## Europol m.m.

### Motionerna

I motionerna 1998/99:U508 och 1999/2000:U513 (båda mp) begärs att den europeiska polisbyrån Europol skall avskaffas och i avvaktan på att det sker förses med ett regelverk som innebär en parlamentarisk insyn. I motion 1999/2000:Ju904 (kd) begärs att Europol skall byggas ut under demokratisk kontroll. Ett effektivare Europol efterfrågas i motion 1999/2000:U503 (m).

I motion 1998/99:U507 (fp) anfördes att samarbetet inom EU mot internationell brottslighet bör föras över till första pelaren.

I flera motioner föreslås åtgärder mot den internationella brottsligheten. I motionerna 1998/99:So461 (fp) efterfrågas åtgärder mot narkotikan. I motion 1999/2000:Ju904 föreslås straffrättslig harmonisering och en gemensam narkotikapolitik. Slutligen begärs i motion 1999/2000:U514 (kd) att Sverige skall arbeta för gemensamma handlingsplaner mot grova brott, t.ex. narkotikabrott.

## Bakgrund

Som framgår ovan sker straffrättsligt samarbete och polissamarbete inom ramen för den tredje pelaren. Till sin karaktär är samarbetet där mellanstatligt. Någon normgivningskompetens har inte överlåtits från medlemsstaterna till unionen. Samarbetet omfattas alltså inte av EG-rätten och dess principer. Skälet till denna ordning är att samarbetet berör rättsstatliga kärnområden, inom vilka det ansetts viktigt att medlemsstaterna får behålla ett självbestämmande.

Amsterdamfördraget innebär – som nämnts inledningsvis – att strukturen för EU-samarbetet förändrats. Här är avdelning VI i Unionsfördraget av intresse. Enligt artikel 29 skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polis-samarbete och straffrättsligt samarbete samt genom att förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Detta mål skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Åtgärderna skall vidtas genom närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europeiska polisbyrån (Europol) och genom sådant samarbete mellan rättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, allt i enlighet med närmare bestämmelser i andra artiklar i fördraget. Vidare skall tillnärmning av straffrättsliga regler i medlemsstaterna kunna ske när det är nödvändigt.

Av artikel 34 framgår att rådet på lämpligt sätt skall vidta åtgärder för att främja samarbete som bidrar till att unionens mål uppnås. Rådet får för detta ändamål upprätta konventioner som skall antas av medlemsstaterna enligt deras nationella bestämmelser. Om inte annat anges i konventionerna skall dessa, så snart de har antagits av åtminstone hälften av medlemsstaterna, träda i kraft för dessa medlemsstater. Rådet får vidare anta s.k. rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. De har inte s.k. direkt effekt, dvs. de kan inte grunda rättigheter eller skyldigheter för enskilda så länge de inte införlivats med nationell rätt. I sammanhanget kan anmärkas att rambeslut, i likhet med andra bindande internationella överenskommelser, fordrar godkännande av riksdagen om beslutet förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas (se 10 kap. 2 § regeringsformen).



Häruöver kan rådet anta gemensamma ståndpunkter som anger unionens inställning i en viss fråga samt fatta andra beslut som överensstämmer med målen i denna del av Unionsfördraget, dock inte beslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Beslut av rådet förutsätter enhällighet.

Inom EU bedrivs ett omfattande arbete mot organiserad brottslighet. En särskild handlingsplan mot den organiserade brottsligheten antogs av RIF-rådet i april 1997 och godkändes av Europeiska rådet vid dess möte i Amsterdam i juni samma år. Handlingsplanen innehåller politiska riktlinjer och särskilda rekommendationer till rådet att vidta en rad åtgärder som spänner över ett vitt fält.

Vid sitt möte i Wien i december 1998 gav Europeiska rådet i uppdrag åt RIF-rådet att förstärka åtgärderna mot den organiserade brottsligheten med beaktande av de utökade möjligheter i detta hänseende som Amsterdamfördraget ger. Uppdraget återfinns i en handlingsplan för genomförande av Amsterdamfördraget, den s.k. Wienhandlingsplanen.

I enlighet med en rekommendation i 1997 års handlingsplan har rådet inrättat en sektorsöversgripande arbetsgrupp mot den organiserade brottsligheten. En av gruppens huvuduppgifter är att genomföra de riktlinjer och rekommendationer som finns i handlingsplanen. Arbetsgruppen har utarbetat en ny sammanhållen strategi för det fortsatta arbetet med att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten. Strategin antogs av RIF-rådet den 27 mars 2000.

I detta sammanhang bör även nämnas slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999. Stats- och regeringscheferna enades där om ett antal politiska riktlinjer och prioriteringar. Inledningsvis kan framhållas att kommissionen fått i uppdrag att presentera en resultattavla – en s.k. scoreboard – för att underlätta genomförandet av RIF-bestämmelserna i Amsterdamfördraget, Wienhandlingsplanen och slutsatserna från mötet i Tammerfors. Syftet med resultattavlan är att underlätta genomförandet av överenskomna bestämmelser genom att fastställa vem av rådet, kommissionen eller medlemsstaterna som skall agera och tidpunkten för när åtgärderna skall vara genomförda. Vidare är avsikten att förbättra insynen i det rättsliga och inrikes samarbetet.

Såvitt nu är i fråga är vidare ett antal punkter bland Tammerforsslutsatserna av intresse. I punkt 5 anges bl.a. att brottslingar inte får ges några möjligheter att utnyttja skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem och att bättre överensstämmelse och ökad konvergens måste uppnås mellan medlemsstaternas rättssystem. I punkt 6 anförs att människor har rätt att förvänta sig att unionen tar itu med det hot mot deras frihet och lagliga rättigheter som den grova brottsligheten utgör. Gemensamma insatser mot detta hot är nödvändiga för att förebygga och bekämpa brottslighet och kriminella organisationer i hela unionen. En gemensam mobilisering av polisiära och rättsliga resurser är nödvändig för att garantera att det inte finns några gömställen för brottslingar eller vinning av brott inom unionen. I punkt 23 behandlas frågan om åtgärder mot människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter. Europeiska rådet begär att lagstiftning skall antas om stränga påföljder för detta grova brott före utgången av år 2000. Medlemsstaterna uppmanas att

tillsammans med Europol inrikta sina ansträngningar på att upptäcka och upplösa de kriminella nätverk som berörs. Vidare efterfrågar Europeiska rådet i punkt 41 utarbetande av gemensamma prioriteringar, vilka bör beaktas vid utarbetande av ny lagstiftning. I punkt 43 efterlyses gemensamma utredningsgrupper i enlighet med EG-fördraget, som ett första steg i kampen mot narkotikahandel och människohandel samt terrorism. De bestämmelser som skall fastläggas i detta avseende bör enligt Europeiska rådet tillåta företrädare för Europol att när så är lämpligt delta i sådana grupper i en stödjande funktion. I punkt 44 uppmanas till inrättandet av en europeisk aktionsgrupp med europeiska polischefer som i samarbete med Europol skall utbyta erfarenheter och information om aktuella tendenser i gränsöverskridande brottslighet samt bidra till planeringen av operativa åtgärder. Europols nyckelroll understryks i punkt 45; bl.a. bör Europol få operativa uppgifter. Slutligen bör även punkt 48 tas upp här. I den anges att insatserna för att enas om gemensamma definitioner i de nationella rättsordningarnas straffrätt inledningsvis bör koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse. Här nämner Europeiska rådet bl.a. ekonomisk brottslighet, narkotikahandel, människohandel, högteknologisk brottslighet och miljöbrott.

De i punkt 43 nämnda utredningsgrupperna kommer enligt ett förslag från ordförandeskapet att regleras i ett rambeslut. Det bedöms inte kräva fler lagändringar på området än dem som redan föreslagits riksdagen i proposition Internationell rättslig hjälp i brottmål (prop. 1999/2000:61).

I Årsboken om EU (skr. 1999/2000:60 s. 285 f) påpekar regeringen att Europols mandat utökats under det gångna året till att också avse terrorism, falskmynteri och förfalskning av betalningsmedel.

När det gäller narkotikabrottslighet bör här även nämnas ministerrådets arbetsgrupp mot olaglig handel med narkotika. Där har den svenska delegationen nyligen föreslagit att polisen i samtliga EU:s medlemsländer skall bli skyldig bl.a. att låta göra kemiska analyser av viss beslagtagna narkotika och att ge sina kollegor i de andra medlemsländerna del av provresultatet.

För närvarande finns ingen skyldighet för polisen utan endast möjlighet att utbyta information om narkotika. Från svensk sida vill man nu se en bindande överenskommelse, både när det gäller traditionell polisinformation och kemiska analyser. Syftet är att öka effektiviteten i kampen mot främst amfetamin och ecstasy.

Utskottet har tidigare behandlat motionsyrkanden liknande de nu aktuella. När utskottet hösten 1997 tillstyrkte ett regeringsförslag som gick ut på att riksdagen skulle godkänna Sveriges anslutning till Europolsamarbetet ansåg utskottet bl.a. att utvecklandet av kriminalunderrättelseverksamheten är ett av de viktigaste inslagen i effektiviseringen av det internationella samarbetet för att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet. Utskottet konstaterade också att Europolkonventionen innehåller en rad regler som tar sikte på bl.a. enskildas integritetsskydd. Motionsyrkanden om avslag på förslaget – som bl.a. grundades på att Europol inte hade något parlamentariskt kontrollorgan – avstyrktes (bet. 1997/98:JuU2 s. 6 f).

Utskottet har inhämtat att frågan om en utvidgad behörighet för Europol bereds i Regeringskansliet.

Även frågan om en straffrättslig harmonisering har behandlats i utskottet tidigare. Senast skedde det våren 1998 när utskottet tog ställning till propositionen om anslutning till Schengensamarbetet. Utskottet höll då fast vid tidigare ställningstaganden, som bl.a. innebar att utskottet hållit med justitieministern som i ett frågesvar sagt att Sverige inte kommer att verka för en harmonisering av straffrätten utöver de behov som framför allt gränsöverskridande brottslighet kan föranleda (bet. 1997/98:JuU15 s. 29 f).

### Överväganden

Vad först gäller frågorna om Europol ser utskottet inget skäl att ompröva sin hållning. Utskottet vidhåller alltså sin tidigare positiva grundinställning och noterar att arbetet inom den tredje pelaren går i riktning mot vidgade arbetsuppgifter för Europol. Utskottet kan alltså inte ställa sig bakom kraven på att Europol skall avskaffas. Inte heller frågan om ett parlamentariskt kontrollorgan har kommit i något annat läge sedan utskottet behandlade den senast.

Vad härefter gäller kraven på att Europol skall bli effektivare och utrustas med vidgade befogenheter noterar utskottet att steg i denna riktning redan tagits bl.a. i och med Tammerforsmötet. Någon åtgärd från riksdagens sida är således inte erforderlig.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 1998/99:U508, 1999/2000:Ju904, 1999/2000:U503 och 1999/2000:U513 i här aktuella delar.

När det sedan gäller önskemålet om att föra över frågor om brottsbekämpning till den första pelaren noterar utskottet att Amsterdamfördraget innebär vissa effektiviseringar på det området. Här tänker utskottet bl.a. på att konventioner kan träda i kraft redan när hälften av de undertecknande staterna tillträtt konventionen. Härtill kommer att nya typer av rättsakter sett dagens ljus. Utskottet noterar att ett förslag om godkännande av ett utkast till ett rambeslut nyligen presenterats för riksdagen i ett ärende rörande penningförfalskning. I dagsläget är det som utskottet ser det alltför tidigt att uttala sig om huruvida den förändrade strukturen för samarbetet inom EU varit tillräcklig. Utskottet vill också erinra om att stats- och regeringscheferna initierat framtagandet av en resultatavla som kommer att kunna vara till hjälp för att bedöma denna fråga framöver. Utskottet ser alltså inget skäl att nu förorda en så långtgående förändring som efterfrågas i motion 1998/99:U507. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen i här aktuell del.

Utskottet kan i övrigt konstatera att det internationella samarbetet i fråga om brottsbekämpningen kommit långt, och utskottet anser att det inte finns något behov av att riksdagen uttalar sig i de frågor som motionärerna tar upp. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna 1998/99:So461, 1999/2000:Ju904 och 1999/2000:U514 i här aktuella delar.

### Övrigt

Några av förslagen i propositionen innebär att myndighetsutövning överläts till annan stat. Detta gäller vissa av reglerna om gränsöverskridande övervakning och förföljande i förslaget till lag om internationellt polisiärt samarbete. Samma sak gäller föreskriften om visering genom annan stats behöriga

myndigheter i 2 kap. 7 a § andra stycket förslaget till lag om ändring i utlänningslagen. Också i avtalet om polisiärt samarbete i Öresundsregionen finns inslag som rör gränsöverskridande samarbete. Beträffande momenten 4 och 13 i utskottets hemställan skall beslut därför fattas i den ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.

Riksdagen har nyligen på utskottets förslag beslutat om ett antal ändringar i vapenlagstiftningen (prop. 1999/2000:27, JuU9, rskr. 150). Genom riksdagens beslut fick 11 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) en ny lydelse fr.o.m. den 1 juli 2000. Även i det nu aktuella ärendet föreslås en ändring av den paragrafen. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2000. Riksdagens beslut i detta ärende bör därför gå ut på en ändring i den ändringslag (SFS 2000:147) som utfärdats med anledning av det nyss nämnda riksdagsbeslutet. Utskottets hemställan i moment 17 har utformats i enlighet härmed.

I övrigt har utskottets ingenting att anföra med anledning av regeringens förslag eller motionerna.

## Hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande avslag på propositionen såvitt avser Schengens informationssystem*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 2 och 8 samt 1999/2000:Ju20 yrkande 1 (delvis),

*res. 1 (v, mp)*

2. *beträffande avslag på propositionen i övrigt*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju20 yrkandena 1 (delvis) och 4,

3. *beträffande gränsöverskridande övervakning och förföljande*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:U506 yrkande 16, 1999/2000:Ju20 yrkande 2, 1999/2000:Ju21 yrkande 4 och 1999/2000:Ju905 yrkande 20,

*res. 2 (mp)*

4. *beträffande Öresundsavtalet och lagregleringen av gränsöverskridande övervakning och förföljande*

att riksdagen

*dels* godkänner avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

*dels* godkänner regeringens förklaring avseende artiklarna 6 och 8 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen,

*dels* antar regeringens förslag till lag om internationellt polisiärt samarbete såvitt avser 4–7 §§, 9 § och 10 §,

5. *beträffande utländska tjänstemäns rättsliga ställning i Sverige*

att riksdagen med avslag på motion 1999/2000:Ju21 yrkandena 5 och 6 antar regeringens förslag till lag om internationellt polisiärt samarbete såvitt avser 12 och 13 §§,

6. beträffande *JO:s och JK:s tillsyn*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju21 yrkande 7 och 1999/2000:Ju22 yrkande 2,

*res. 3 (v, kd, fp, mp)*

7. beträffande *Schengens informationssystem*  
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 6 och 7, 1999/2000:Ju21 yrkandena 8 och 9 samt 1999/2000:Ju22 yrkande 3,

*res. 4 (m, kd, fp)*

*res. 5 (v, mp)*

8. beträffande *lagen om Schengens informationssystem*  
att riksdagen antar regeringens förslag till lag om Schengens informationssystem,

9. beträffande *straffprocessuella tvångsmedel i gränskontrollverksamheten*

att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:Ju19 och 1999/2000:Ju22 yrkande 1,

*res. 6 (m, fp)*

10. beträffande *den inre utlänningskontrollen*  
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:U508 yrkande 11, 1999/2000:Ju18 yrkande 1, 1999/2000:Ju233 och 1999/2000:U513 yrkande 9,

*res. 7 (v, mp)*

11. beträffande *avvisning av personer på spärrlista*  
att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 3 och 4 samt 1999/2000:Ju21 yrkande 1 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 4 kap. 1 §,

*res. 8 (v, mp)*

12. beträffande *utfärdande av visering i vissa fall*  
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju21 yrkande 2,

*res. 9 (v, mp)*

13. beträffande *lagregleringen av utfärdande av visering i vissa fall*  
att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 7 a §,

14. beträffande *återkallelse av uppehållstillstånd*  
att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:Ju18 yrkande 5 och 1999/2000:Ju21 yrkande 3 antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 10 §,

*res. 10 (v)*

*res. 11 (mp)*

15. beträffande *lagregleringen i övrigt av polissamarbetet*  
att riksdagen antar regeringens förslag till lag om internationellt polisiärt samarbete i den mån det inte omfattas av utskottets hemställan i det föregående,

16. beträffande *övriga ändringar i utlänningslagen*  
att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) i den mån det inte omfattas av utskottets hemställan i det föregående,

17. beträffande *vapenlagen*

att riksdagen med anledning av regeringens förslag antar utskottets i bilaga 2 intagna förslag till lag om ändring i lagen (2000:147) om ändring i vapenlagen (1996:67),

18. beträffande *lagförslagen i övrigt*

att riksdagen antar regeringens förslag till

- a) lag om ändring i brottsbalken,
- b) lag om ändring i passlagen (1978:302),
- c) lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
- d) lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning,
- e) lag om ändring i lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet,
- f) lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
- g) lag om ändring i polisdatalagen (1998:622),

19. beträffande *resurser m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:Ju904 yrkande 32, 1998/99:Sk818 yrkandena 2 och 4, 1998/99:Sf607 yrkande 5, 1999/2000:Ju16, 1999/2000:Ju17, 1999/2000:Ju20 yrkande 3, 1999/2000:Ju215, 1999/2000:Ju225 och 1999/2000:Sf616 yrkande 5,

*res. 12 (m, kd)*

20. beträffande *avskaffande av Europol*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:U508 yrkande 12 och 1999/2000:U513 yrkande 10,

*res. 13 (mp)*

21. beträffande *det framtida Europol*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:U508 yrkande 13, 1999/2000:Ju904 yrkande 1, 1999/2000:U503 yrkande 8 samt 1999/2000:U513 yrkande 11,

*res. 14 (m, kd)*

*res. 15 (v, mp)*

22. beträffande *överstatligt beslutsfattande*

att riksdagen avslår motion 1998/99:U507 yrkande 2,

*res. 16 (fp)*

23. beträffande *åtgärder mot narkotikabrottslighet*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:So461 yrkande 15, 1999/2000:Ju904 yrkande 5 och 1999/2000:U514 yrkande 13,

*res. 17 (m, kd, fp)*

24. beträffande *en gemensam europeisk straffrätt*

att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju904 yrkande 4.

*res. 18 (kd)*

På justitieutskottets vägnar

*Gun Hellsvik*

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Siw Persson (fp) och Sven-Erik Sjöstrand (v).

## Reservationer

### 1. Avslag på propositionen såvitt avser Schengens informationssystem (mom. 1)

Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi konstaterar att Schengens informationssystem under den tid det varit verksamt snabbt har vuxit till ett gigantiskt personregister med tendenser att bli ett övervakningssystem utan kontroll. Enligt vår mening är skyddet mot att uppgifterna som finns i SIS lämnas vidare till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Lagförslaget angående Schengens informationssystem kan enligt vår mening inte anses tillräckligt underbyggt.

Härtill kommer att de restriktioner av vilka data som kan och får registreras i SIS inte gäller informationsutbytet inom SIRENE-strukturen. När polisen i ett medlemsland har gripit en person som ett annat land registrerat i SIS, kan polisen i det land där gripandet skett begära tilläggsinformation från det land som registrerat personen i SIS. Detta handhavande av uppgifter är inte tillräckligt utrett. De kontakter som skall tas mellan SIRENE-kontoren sker på mycket informell grund, varför kontrollmöjligheterna blir i det närmaste obefintliga. Denna fråga måste redovisas i detalj innan riksdagen kan ta ställning till regeringens förslag i denna del.

Vi anser alltså att riksdagen i linje med vad som begärs i motionerna 1999/2000:Ju18 och 1999/2000:Ju20 bör avslå förslaget om Schengens informationssystem.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *avslag på propositionen såvitt avser Schengens informationssystem*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 2 och 8 samt 1999/2000:Ju20 yrkande 1 (delvis) avslår regeringens förslag till lag om Schengens informationssystem.

## 2. Gränsöverskridande övervakning och förföljande (mom. 3)

Kia Andreasson (mp) anför:

Jag anser att flera problem är förknippade med att tillåta att utländska tjänstemän utför gränsöverskridande övervakning på svenskt territorium. Jag vill understryka att denna typ av åtgärder kan ske över alla slags gränser, vilket får till följd att det inte bara är tjänstemän från våra närmaste grannländer som är aktuella. Dessutom får dessa tjänstemän medföra och i nödlägen använda sina tjänstevapen. Det finns dessutom en risk att utländska tjänstemän orsakar skador som svenska staten, i enlighet med Schengenkonventionen, skall ersätta.

Detta är enligt min mening inte rimligt, och riksdagen bör därför avslå förslaget i denna del.

Det anförda innebär att jag tillstyrker motion 1999/2000:Ju21 i denna del. Motionerna 1998/99:U506, 1999/2000:Ju20 och 1999/2000:Ju905 i här aktuella delar bör då inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *gränsöverskridande övervakning och förföljande*  
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju21 yrkande 4 och med avslag på motionerna 1998/99:U506 yrkande 16, 1999/2000:Ju20 yrkande 2 och 1999/2000:Ju905 yrkande 20 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 2.

## 3. JO:s och JK:s tillsyn (mom. 6)

Alice Åström (v), Ingemar Vänerlov (kd), Ragnwi Marcelind (kd), Kia Andreasson (mp), Siw Persson (fp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi noterar att svenska staten är skyldig att ersätta skador som vållas av utländska tjänstemän som utövar myndighet här. Mot den bakgrunden framstår det som rimligt att JO och JK skall kunna granska deras tjänsteutövning. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser det anförda.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *JO:s och JK:s tillsyn*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Ju21 yrkande 7 och 1999/2000:Ju22 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 3.



#### 4. Schengens informationssystem (mom. 7)

1999/2000:JuU17

Gun Hellsvik (m), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m) och Siw Persson (fp) anför:

Vi anser att enskilda personers rätt att begära granskning av uppgifter om sig själva hos den nationella tillsynsmyndigheten klart bör framgå av lagen. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser det nu anförda.

Vårt ställningstagande innebär att vi tillstyrker motion 1999/2000:Ju22 i denna del. Motionerna 1999/2000:Ju18 och 1999/2000:Ju21 bör däremot inte föranleda någon åtgärd från riksdagen.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *Schengens informationssystem*  
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju22 yrkande 3 och med avslag på motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 6 och 7 samt 1999/2000:Ju21 yrkandena 8 och 9 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 4.

#### 5. Schengens informationssystem (mom. 7)

Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi anser att förslaget till lag om Schengens informationssystem lider av flera allvarliga brister. Det faktum att Datainspektionen blir nationell tillsynsmyndighet räcker inte. Här måste det i stället till en parlamentarisk kontroll. Detta är särskilt viktigt eftersom systemet är omfattande och inte heller uppfyller de krav på rättssäkerhet som vi anser att man bör ställa på det. Vi anser att regeringen bör ges i uppdrag att verka för att ett parlamentariskt kontrollorgan inrättas.

En annan brist är att möjligheterna till rättelse kan vara svåra att utnyttja, exempelvis av den som blivit avvisad. En sådan person blir i praktiken rättslös eftersom han knappast kan begagna sig av de möjligheter till rättelse och granskning som konventionen stipulerar. Även i denna fråga bör regeringen ges i uppdrag att verka för en förändring av regelverket som tillgodoser den nu påpekade bristen.

Slutligen anser vi att reglerna om enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva bör vara så tydliga som möjligt. Detta kräver att en hänvisning till personuppgiftslagen tas in i lagen om Schengens informationssystem. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma till riksdagen med ett lagförslag.

Det anförda innebär att vi tillstyrker motionerna 1999/2000:Ju18 och 1999/2000:Ju21 i här aktuella delar. Motion 1999/2000:Ju22 bör däremot inte föranleda någon åtgärd.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *Schengens informationssystem*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 6 och 7 samt 1999/2000:Ju21 yrkandena 8 och 9 och med avslag

## 6. Straffprocessuella tvångsmedel i gränskontrollverksamheten (mom. 9)

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Jeppe Johnsson (m) och Siw Persson (fp) anför:

Vi anser att det är viktigt att den utredning som regeringen aviserar i propositionen kommer till stånd så snabbt som möjligt. Regeringen bör alltså ges i uppdrag att skynda på beredningen av frågan. Vi ställer oss alltså bakom motion 1999/2000:Ju22 i denna del. Motion 1999/2000:Ju19 bör däremot inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *straffprocessuella tvångsmedel i gränskontrollverksamheten*

att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju22 yrkande 1 och med avslag på motion 1999/2000:Ju19 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 6.

## 7. Den inre utlänningskontrollen (mom. 10)

Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Av propositionen framgår inte vilka kriterier som kommer att gälla för den inre utlänningskontrollen sedan Sverige inträtt som operativ medlem i Schengensamarbetet. I avsaknad av klara besked om detta finns det risk för en ökad kontroll. Denna kommer att drabba svenska medborgare med utomnordisk bakgrund samt medborgare i länder utanför Schengenområdet som har uppehållstillstånd här. För dessa grupper leder Schengensamarbetet inte till någon fri rörlighet, snarare tvärtom.

Det nu anförda visar hur motsägelsefullt regelverket kring Schengen är. Vi anser att de kompensatoriska åtgärderna fått en alltför stor tyngd. Den frihet som det kan innebära att inte behöva visa upp sitt pass vid gränskontrollen väger inte upp långtgående kontrollåtgärder. Sådana åtgärder kan visserligen behövas för att motarbeta internationell brottslighet, men den frågan får bedömas på sina egna meriter och får inte blandas ihop med frågan om huruvida gränskontrollerna skall vara kvar mellan länderna eller inte.

Regeringen bör alltså i linje med vad som anförts i motionerna 1998/99:U508, 1999/2000:Ju18, 1999/2000:Ju233 och 1999/2000:U513 ges i uppdrag att verka för en förändring av Schengenregelverket på detta område. Vidare bör klarare regler för hur den inre utlänningskontrollen skall gå till arbetas fram. Det bör ankomma på regeringen att återkomma till riksdagen med ett lagförslag.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 10 bort ha följande lydelse:

1999/2000:JuU17

10. beträffande *den inre utlänningskontrollen*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:U508 yrkande 11, 1999/2000:Ju18 yrkande 1, 1999/2000:Ju233 och 1999/2000:U513 yrkande 9 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 7.

## 8. Avvisning av personer på spärlista (mom. 11)

Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi anser att det finns en risk att prövningen av om avvisning skall ske i alltför hög grad kommer att utgå från det faktum att utlänningen finns upptagen på spärlista. Regleringen i utlänningslagen behöver alltså förtydligas i denna del.

För det första måste det göras klart att svenska myndigheter skall pröva frågan självständigt enligt svensk rätt.

För det andra bör det framgå av lagtexten att hänsyn vid bedömningen skall tas till om personen genom barn, familj eller i övrigt har särskild anknytning till Sverige.

Uttalandena i propositionen ger visserligen myndigheterna vägledning i dessa frågor. På sikt bör dock det anförda framgå av lagtexten. Det bör ankomma på regeringen att återkomma till riksdagen med ett lagförslag. I avvaktan på detta får riksdagen anta regeringens förslag i denna del.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 11 bort ha följande lydelse:

11. beträffande *avvisning av personer på spärlista*  
att riksdagen  
*dels* antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 4 kap. 1 §,  
*dels* med anledning av motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 3 och 4 samt 1999/2000:Ju21 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 8.

## 9. Utfärdande av visering i vissa fall (mom. 12)

Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi noterar att den valda lösningen i denna del innebär att myndighetsutövning överlämnas till utländska organ. Detta kan vi inte ställa oss bakom eftersom det innebär att möjligheterna att föra en självständig politik på området begränsas. Regeringens förslag i denna del bör alltså avslås.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 12 bort ha följande lydelse:

12. beträffande *utfärdande av visering i vissa fall*  
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju21 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 9.

## 10. Återkallelse av uppehållstillstånd (mom. 14)

1999/2000:JuU17

Alice Åström (v) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Eftersom Sverige inte är skyldigt att återkalla uppehållstillstånd om en utlännings utlännings förts upp på spärlista i ett annat Schengenland finns inget behov av lagändring. Nu gällande regler får anses tillräckliga. Regeringens förslag bör alltså avslås.

Det anförda innebär att vi tillstyrker motion 1999/2000:Ju18 i denna del. Motion 1999/2000:Ju21 bör då inte föranleda någon åtgärd.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *återkallelse av uppehållstillstånd*  
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Ju18 yrkande 5 och med avslag på motion 1999/2000:Ju21 yrkande 3 avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 10 §.

## 11. Återkallelse av uppehållstillstånd (mom. 14)

Kia Andreasson (mp) anför:

Jag anser att det är oacceptabelt att svenska myndigheter vid prövningen av om ett uppehållstillstånd skall återkallas skall behöva beakta andra länders intressen.

Vidare måste det av författningstexten uttryckligen framgå att det inte föreligger någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd.

Slutligen bör det vara tydligt att svenska myndigheter skall göra en självständig bedömning.

Regeringens lagförslag behöver arbetas om i dessa avseenden. I avvaktan på att så sker får riksdagen anta regeringens förslag.

Vad jag nu anför innebär att jag tillstyrker motion 1999/2000:Ju21. Motion 1999/2000:Ju18 bör alltså inte föranleda någon åtgärd.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 14 bort ha följande lydelse:

14. beträffande *återkallelse av uppehållstillstånd*  
att riksdagen med avslag på motion 1999/2000:Ju18 yrkande 5 och med anledning av motion 1999/2000:Ju21 yrkande 3  
*dels* antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 2 kap. 10§,  
*dels* som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 11.

## 12. Resurser m.m. (mom. 19)

Gun Hellsvik (m), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd) och Jeppe Johnsson (m) anför:

Vi konstaterar att polisen kommer att bli tvungen att avsätta betydande resurser för att uppfylla de åtaganden som Sveriges anslutning till Schengensamarbetet för med sig. Exempelvis måste ett stort antal anställda inom polisen

avdelas för att kontrollera pass. I sammanhanget vill vi framhålla att redan den gränskontroll som sker i dag inte fullt ut svarar mot de krav som bör ställas på den.

De krav som Schengensamarbetet för med sig blir än svårare att hantera eftersom läget inom den svenska polisen under de senaste åren blivit alltmer prekärt. Det råder brist på poliser sedan utbildningen legat nere under flera år. Härtill kommer en allmänt sett kärv ekonomisk situation.

Hittills har det inte presenterats något underlag för hur stora resurser som frigjorts som ett resultat av myndighetssamverkan mellan de myndigheter som berörs av gränskontrollverksamheten.

Slutsatsen av det anförda kan inte gärna bli annan än att det måste tillföras mer resurser till polisen för att Sverige skall kunna leva upp till Schengenkonventionens krav på kontroll vid de yttre gränserna. Med sådana ytterligare medel skulle det också vara möjligt att göra särskilda satsningar i de områden där gränskontrollverksamheten kan förväntas kräva extra stora insatser. Här tänker vi bl.a. på Gotland och de flygplatser som har en omfattande internationell trafik. De medel som föreslås tillförda i vårpropositionen framstår som otillräckliga.

Det bör ankomma på regeringen att beakta det anförda i budgetarbetet.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 19 bort ha följande lydelse:

19. beträffande *resurser m.m.*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Ju17 och med anledning av motionerna 1998/99:Ju904 yrkande 32, 1998/99:Sk818 yrkandena 2 och 4, 1998/99:Sf607 yrkande 5, 1999/2000:Ju16, 1999/2000:Ju20 yrkande 3, 1999/2000:Ju215, 1999/2000:Ju225 och 1999/2000:Sf616 yrkande 5, som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 12.

### 13. Avskaffande av Europol (mom. 20)

Kia Andreasson (mp) anför:

Jag anser att Sverige aldrig skulle ha engagerat sig i Europolsamarbetet, vilket, enligt min mening, öppnar bl.a. för en registerhantering som inte är acceptabel i ett demokratiskt samhälle.

Regeringen bör ges i uppdrag att verka för att Europol avskaffas.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 20 bort ha följande lydelse:

20. beträffande *avskaffande av Europol*

att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:U508 yrkande 12 och 1999/2000:U513 yrkande 10 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 13.

### 14. Det framtida Europol (mom. 21)

Gun Hellsvik (m), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd) och Jeppe Johnsson (m) anför:

Vi anser att det behövs ett väl fungerande polissamarbete för att den internationella brottsligheten skall kunna hejdas. Det är därför viktigt att Europol byggs ut och utvecklas till en effektiv enhet för gemensam bekämpning av grov internationell kriminalitet. Europolpersonal bör kunna medverka i vissa operativa insatser, t.ex. utrednings- och spaningsarbete mot grov, gränsöverskridande brottslighet.

Befogenheterna för Europol måste vara väl definierade och beakta medborgarnas krav på integritetsskydd. En annan utgångspunkt bör här vara att endast sådana uppgifter som behöver utföras på europeisk nivå skall utföras inom EU:s ram. Verksamheten inom Europol bör också underkastas demokratisk kontroll. Detta är särskilt viktigt om Europols verksamhetsområde utvidgas.

Regeringen bör få i uppdrag att verka för en utvidgning av Europol i den här angivna riktningen.

Vi tillstyrker alltså motionerna 1999/2000:Ju904 och 1999/2000:U503 i dessa delar. Motionerna 1998/99:U508 och 1999/2000:U513 i här aktuella delar bör inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 21 bort ha följande lydelse:

21. beträffande *det framtida Europol*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1999/2000:Ju904 yrkande 1 och 1999/2000:U503 yrkande 8 samt med avslag på motionerna 1998/99:U508 yrkande 13 och 1999/2000:U513 yrkande 11 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 14.

## 15. Det framtida Europol (mom. 21)

Alice Åström (v), Kia Andreasson (mp) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi anser att Sverige bör verka för att det inrättas ett särskilt kontrollorgan med parlamentariska inslag. Här bör en utgångspunkt vara att alla som förekommer i Europols register skall ha rätt att ta del av uppgifter om sig själva utan att det finns några begränsningar.

Det bör ankomma på regeringen att i det internationella arbetet driva den linje vi nu förordat.

Vi tillstyrker motionerna 1998/99:U508 och 1999/2000:U513 i här aktuella delar. Motionerna 1999/2000:Ju904 och 1999/2000:U503 bör däremot inte föranleda någon åtgärd.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 21 bort ha följande lydelse:

21. beträffande *det framtida Europol*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:U508 yrkande 13 och 1999/2000:U513 yrkande 11 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Ju904 yrkande 1 och 1999/2000:U503 yrkande 8 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 15.

Siw Persson (fp) anför:

Jag anser att det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren inte är tillräckligt effektivt när det gäller bekämpningen av den internationella brottsligheten. Ett sätt att åstadkomma en förbättring vore att föra över dessa frågor till det gemensamma beslutsfattandet i första pelaren.

Regeringen bör ges i uppdrag att beakta det nu anförda i det internationella arbetet.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 22 bort ha följande lydelse:

22. *beträffande överstatligt beslutsfattande*  
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:U507 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 16.

### 17. Åtgärder mot narkotikabrottslighet (mom. 23)

Gun Hellsvik (m), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Maud Ekendahl (m), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m) och Siw Persson (fp) anför:

Vi anser att kampen inom EU mot narkotikan måste intensifieras. Ett sätt kan vara att ge Europol vidgade befogenheter på detta område. Det är viktigt att polisen och tullen kan samarbeta effektivt, och detta kräver gemensamma register och insatsstyrkor. Det krävs också samarbete i fråga om förebyggande arbete och när det gäller rehabilitering.

Det anförda innebär att vi tillstyrker motionerna 1998/99:So461, 1999/2000:Ju904 och 1999/2000:U514.

Regeringen bör få i uppdrag att beakta det anförda i det internationella arbetet.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 23 bort ha följande lydelse:

23. *beträffande åtgärder mot narkotikabrottslighet*  
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:So461 yrkande 15, 1999/2000:Ju904 yrkande 5 och 1999/2000:U514 yrkande 13 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 17.

### 18. En gemensam europeisk straffrätt (mom. 24)

Ingemar Vänerlöv (kd) och Ragnwi Marcelind (kd) anför:

Vi anser att även samarbetet på det straffrättsliga området måste intensifieras. Den organiserade brottsligheten måste kunna mötas med regler som är gemensamma i EU:s medlemsländer. Den handlingsplan som redan utarbetats i ämnet är här en bra början. Även om det är viktigt att EU står enat i kampen mot den organiserade brottsligheten bör de gemensamma reglerna utformas som minimiregler. Varje land måste självt få bestämma om de egna reglerna skall vara strängare.

Vi anser att vissa brott förtjänar särskild uppmärksamhet inom ramen för ett sådant arbete som vi nu förordat. Här tänker vi bl.a. på den motbjudande

sexhandeln med kvinnor och barn. Straffen i flera av medlemsländerna är alldeles för låga vid sådana brott. Vidare måste straffrätten anpassas till den tekniska utvecklingen så att pedofiler kan lagföras när de sprider barnpornografiskt material. Slutligen måste den särskilda typ av brottslighet som har sin grogrund i storstädernas anonyma tillvaro motverkas. I denna del handlar det inte så mycket om straffrättsliga åtgärder som om förebyggande åtgärder på det sociala planet.

Det bör ankomma på regeringen att driva de nu beskrivna frågorna i det internationella samarbetet.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 24 bort ha följande lydelse:

24. beträffande *en gemensam europeisk straffrätt*  
att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju904 yrkande 4  
som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation  
18.

## Särskilda yttranden

### 1. Gränsöverskridande övervakning och förföljande (mom. 3)

Alice Åström (v) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi noterar att det europeiska samarbetet går i en riktning som innebär att det operativa samarbetet byggs ut. Som vi ser det kunde gränserna för vad som får äga rum många gånger vara klarare. Eftersom den nu föreslagna lagen om internationellt polisiärt samarbete emellertid innehåller regler som i praktiken innebär att svensk polis avgör när utländsk polis skall få utöva myndighet här har vi valt att stödja regeringens förslag.

### 2. Lagen om Schengens informationssystem (mom. 8)

Alice Åström (v) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Som framgår av reservation 5 är vi i flera avseenden kritiska mot förslaget om SIS. Vi har emellertid valt att inte reservera oss även i fråga om själva lagregleringen.

### 3. Avskaffande av Europol (mom. 20)

Alice Åström (v) och Sven-Erik Sjöstrand (v) anför:

Vi var kritiska när förslaget om Sveriges deltagande i Europolsamarbetet behandlades i riksdagen hösten 1997. När nu samarbetet väl är en realitet anser vi att det bör vidtas åtgärder för att förbättra den demokratiska kontrollen. Här handlar det främst om att se till att organisationen ställs under någon form av parlamentarisk kontroll. Vi har alltså valt att inte ställa oss bakom önskemålen om att avskaffa Europol.

























































## Utskottets lagförslag

### Förslag till lag om ändring i lagen (2000:147) om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) i stället för dess lydelse enligt lagen (2000:147) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

### **11 kap.**

#### **1 §**

Regeringen får meddela föreskrifter om att

a) denna lag eller vissa föreskrifter i lagen skall tillämpas även i fråga om andra föremål än sådana som anges i 1 kap. 2 och 3 §§, om föremålen är särskilt ägnade att användas vid brott mot någons liv, hälsa eller personliga säkerhet,

b) anslagsenergin eller utgångshastigheten hos en projektil från ett skjutvapen skall understiga ett visst värde för att vapnet skall anses vara effektbegränsat enligt 2 kap. 1 §,

c) bestämmelserna om tillstånd i 2 kap. 1 § inte skall gälla innehav av skjutvapen som lämnats över från staten till

– statliga tjänstemän eller personer som tillhör det militära försvaret, räddningstjänsten eller polisväsendet,

– den som för statens räkning tillverkar krigsmateriel, eller

– frivilliga försvarsorganisationer,

d) tillstånd skall krävas för överföring av skjutvapen eller ammunition från Sverige till ett annat land; *och*

e) den som avser att föra ut ett skjutvapen från Sverige eller lånar ut ett skjutvapen till någon som är fast bosatt i ett annat land och inte skall använda vapnet endast i Sverige, skall anmäla detta till polismyndigheten.

d) tillstånd skall krävas för överföring av skjutvapen eller ammunition från Sverige till ett annat land,

e) den som avser att föra ut ett skjutvapen från Sverige eller lånar ut ett skjutvapen till någon som är fast bosatt i ett annat land och inte skall använda vapnet endast i Sverige, skall anmäla detta till polismyndigheten, *och om att*

*f) denna lag inte skall gälla i fråga om skjutvapen och ammunition som en företrädare för en annan stats myndighet medför vid tillfällig tjänstgöring i Sverige.*























## 1999/2000:KU4y

Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen

### Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 14 mars 2000 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna.

I propositionen föreslås bl.a. en lag om internationellt polisiärt samarbete, en lag om Schengens informationssystem (SIS) samt i anslutning till det en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100) och ändringar i polisdatalagen (1998:622).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till förslagen i de delar de berörs av motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 2 och 6–8, 1999/2000:Ju21 yrkandena 7–9 och 1999/2000:Ju22 yrkandena 2 och 3.

### Utskottet

#### Propositionen

##### **Schengensamarbetets bakgrund**

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital. Den fria rörligheten för personer har i huvudsak förverkligats vad gäller den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar m.m. Däremot har kontrollen av personer vid gränserna inte avskaffats och EU har således ännu inte blivit ”ett område utan gränser”, med fri rörlighet för personer. I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer ingick Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna 1985 ett avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna, det s.k. Schengenavtalet.

År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder. Det är denna tillämpningskonvention som innehåller de viktigaste reglerna för samarbetet. I december 1996 ingick Sverige, Finland och Danmark avtal om att ansluta sig till Schengensamarbetet. Island och Norge, som inte är medlemmar i EU och därför formellt inte kan ansluta sig till Schengenregelverket fullt ut, har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att anknäta sig till Schengensamarbetet.

Schengensamarbetet kan sägas innefatta två grundtankar, som är starkt sammanlänkade med varandra. Det första är den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstater – inre gräns – skall upphöra. Den andra grundtanken, som delvis aktualiseras av den fria rörligheten för personer, är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal.

För att den fria rörligheten för personer inte som en oönskad bieffekt skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten innefattar Schengensamarbetet ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Ett hjälpmedel i dessa sammanhang är dataregistret Schengens informationssystem, SIS.

Schengenkonventionens bestämmelser om polissamarbetet är inriktat på att förebygga och utreda brott och avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan. När det gäller informationsutbyte sägs i propositionen att det vardagliga bilaterala informationsutbyte som förutses i Schengenkonventionen utgår från att varje stat skall handla inom ramen för sin gällande rätt.

### **Polisiärt samarbete inom Schengen**

#### *Propositionen*

Regeringen föreslår att en särskild lag införs som reglerar det gränsöverskridande samarbetet i polisiära frågor, lagen om internationellt polisiärt samarbete. Den föreslagna lagen reglerar dels samarbete med stater som deltar i Schengensamarbetet och medlemsstater i EU som ansluter sig till Schengen, dels annat internationellt konventionsbaserat polissamarbete.

I den nya lagen anges under vilka förutsättningar gränsöverskridande övervakning respektive förföljande får äga rum, nämligen huvudsakligen:

- *gränsöverskridande övervakning* om det i en Schengenstat pågår en förundersökning e.d. avseende brott som kan föranleda utlämning, som huvudregel efter samtycke från svensk myndighet. Övervakningen skall genast upphöra om en svensk myndighet begär det eller om samtycke inte har lämnats inom fem timmar från gränsöverskridandet,
- *gränsöverskridande förföljande* om en person har upptäckts på bar gärning med att begå brott som kan föranleda utlämning eller om någon som är häktad eller avtjänar frihetsstraff har rymt, allt under förutsättning att förföljandet sker över landgräns och som huvudregel att svensk myndighet har lämnat samtycke. Förföljandet skall genast upphöra om en svensk myndighet begär det, samt
- *förföljande över Öresundsförbindelsen* om en person har upptäckts på bar gärning med att begå ett brott som hör under allmänt åtal i Sverige och Danmark, avvikit från varje slags frihetsberövande på grund av brott, eller avvikit från annat frihetsberövande i den mån utlämning för verkställighet av beslut om vård eller behandling kan komma i fråga.

I den föreslagna lagen införs en bestämmelse som anger att de utländska tjänstemännen är skyldiga att följa svensk lag och annan författning samt instruktioner som meddelas av svenska polismyndigheter, liksom att alltid kunna styrka sin behörighet och identitet samt att det är förbjudet för de utländska tjänstemännen att beträda bostäder eller andra platser som inte är öppna för allmänheten, eller använda tjänstevapen annat än i nödvärn.

Enligt Schengenkonventionen skall utländska tjänstemän vara likställda med svenska poliser när det gäller straffrättsligt skydd och ansvar samt skadestånd. Brottsbalkens regler om tjänstemäns straffrättsliga skydd och ansvar görs därför tillämpliga på utländska tjänstemän genom hänvisningar i den nya lagen.

Sverige har genom sin anslutning till Schengenkonventionen och i det svensk-danska polissamarbetsavtalet åtagit sig att ersätta den som här i landet vållats skada av utländska tjänstemän som utför gränsöverskridande förföljande och övervakning. Ersättning skall utgå i den utsträckning skadan skulle ersättas om den vållats av en svensk polisman. En regel om skadeståndsansvar för den svenska staten föreslås därför i lagen. Samtidigt skall skador som har åsamkats av svenska tjänstemän i utlandet ersättas av den stat där övervakningen eller förföljandet sker.

Schengenkonventionens bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande innebär att Schengenstaterna har åtagit sig att låta tjänstemän från andra Schengenstater utöva myndighet på sitt territorium. Då tjänstemän från en annan Schengenstat utövar myndighet i Sverige är det således enligt regeringen det andra landets myndighet som utövas här. De utländska tjänstemännens befogenheter när de befinner sig på svenskt territorium begränsas dock av bestämmelserna i den nu föreslagna lagen om internationellt polisiärt samarbete. De utländska tjänstemännen står – på samma sätt som svenska polismän som utövar svensk myndighet i en annan Schengenstat är underkastade JK:s och JO:s tillsyn – under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer när de befinner sig i Sverige. Lagen om internationellt polisiärt samarbete bör därför enligt regeringen inte föranleda några ändringar i reglerna om JK:s och JO:s tillsyn.

#### *Motionerna*

I motion 1999/2000:Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utländska tjänstemäns myndighetsutövning skall vara underställd JO:s och JK:s tillsyn (yrkande 7). Gränsöverskridande övervakning föreslås kunna ske vid överskridande av alla typer av gränser, till skillnad från gränsöverskridande förföljande som bara får ske över landgräns. Detta innebär att polismän och i vissa fall tulltjänstemän från alla Schengenstater kan utöva övervakning här i landet. De utländska tjänstemännen får även medföra sina tjänstevapen eftersom Sverige inte ställt upp några förbud mot medförande av dessa. Dessutom kommer brottsbalkens regler om tjänstemäns straffrättsliga skydd och ansvar att göras tillämpliga på utländska tjänstemän. Skadeståndsskyldighet som har uppkommit till följd av utländska tjänstemäns

handlande skall också ersättas av Sverige. Om svenska staten skall ha skadeståndsskyldighet för dessa utländska tjänstemän borde staten rimligen ha en möjlighet att ställa deras myndighetsutövning under JO:s och JK:s tillsyn.

I motion 1999/2000:Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) hemställs att riksdagen beslutar om sådan ändring i lagarna med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern att enskilda utländska tjänstemän, som omfattas av de svenska reglerna om straffrättsligt ansvar för fel och försummelser som begåtts i myndighetsutövning här i Sverige, skall stå under JO:s och JK:s tillsyn och åtalsrätt (yrkande 2). Enligt Schengenkonventionen skall de tjänstemän som befinner sig på en annan stats territorium för att genomföra gränsöverskridande övervakning eller förföljande likställas med mottagande statstjänstemän om de begår brott eller utsätts för brott. Regeringen synes enligt motionärerna anse det tillräckligt att utländska tjänstemän står under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer. Enligt motionärerna bör de utländska tjänstemännen omfattas av JK:s och JO:s tillsyn och åtalsrätt. Även om den gränsöverskridande övervakningen och förföljandet innebär att en annan stat utövar myndighet här i Sverige innebär konventionen att de enskilda tjänstemännen skall omfattas av de svenska reglerna om straffrättsligt ansvar för fel och försummelser som begåtts i myndighetsutövning här i Sverige. Att särbehandla utländska tjänstemän på detta sätt torde inte överensstämma med allmänt rättsmedvetande. Lagarna med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern bör enligt motionärerna kompletteras på denna punkt.

#### *Konstitutionsutskottets bedömning*

Schengenkonventionens bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande innebär att Schengenstaterna har åtagit sig att låta tjänstemän från andra Schengenstater utöva myndighet på sitt territorium. Då tjänstemän från en annan Schengenstat utövar myndighet i Sverige är det enligt regeringen det andra landets myndighet som utövas här. Både vid gränsöverskridande övervakning och vid gränsöverskridande förföljande har den mottagande staten alltid rätt att när som helst beordra att åtgärden på dess territorium avbryts. Den har även rätt att meddela instruktioner som de övervakande eller förföljande tjänstemännen skall lyda. De utländska tjänstemännens befogenheter när de befinner sig på svenskt territorium begränsas av bestämmelserna i den föreslagna lagen om internationellt polisiärt samarbete. De utländska tjänstemännen står under tillsyn av myndigheterna i sina respektive hemländer när de befinner sig i Sverige. Enligt regeringen bör därför den föreslagna lagen om internationellt samarbete inte föranleda några ändringar i reglerna om JK:s och JO:s tillsyn. Utskottet som delar denna bedömning avstyrker därför motionerna 1999/2000:Ju21 yrkande 7 och 1999/2000:Ju22 yrkande 2.

*Propositionen*

Schengens informationssystem (SIS) är ett datasystem som är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. SIS skall bestå av dels en nationell enhet (s.k. N.SIS), som är ett nationellt register, för varje Schengenstat, dels en central teknisk stödfunktion (s.k. C.SIS). Med hjälp av C.SIS kommer varje Schengenstats nationella register att innehålla uppgifter som är identiska med uppgifterna i de andra staternas nationella register. Varje Schengenstat använder sedan sitt nationella register för de sökningar som Schengenkonventionen reglerar.

SIS utgör ett medel för att genomföra många av de kompensatoriska åtgärder som Schengenkonventionen förutsätter och ett medel för att i praktiken underlätta det internationella samarbetet, exempelvis vad gäller ömsesidig rättslig hjälp och utlämning. I SIS kan varje Schengenstat föra in uppgifter om personer, fordon eller föremål som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta, med en begäran om att någon särskild åtgärd som anges i Schengenkonventionen skall vidtas med personen i fråga om han eller hon påträffas, vid en gränskontroll eller inom ett Schengenland. En sådan begäran kallas i Schengenkonventionen för rapport, och den begärande staten rapporterar till stat. Schengenkonventionens bestämmelser reglerar vilka åtgärder man kan begära genom SIS. Däremot ålägger den inte medlemsstaterna att utföra sådana åtgärder åt varandra. Vilka åtgärder som får utföras avgörs enligt varje Schengenstats nationella rätt. Här följer åtgärder som får begäras i SIS.

En efterlysning med begäran om att den efterlysta personen skall tas i förvar för utlämning får registreras i SIS. I SIS-registret finns en spärrlista över personer som den rapporterande staten begär skall nekats tillträde till eller uppehållstillstånd inom Schengenområdet. Det finns möjlighet att begära uppgifter om uppehållsort eller hemvist beträffande försvunna personer samt vittnen, åtalade som ålagts att infinna sig vid domstolsförhandling eller personer som skall dömas till påföljd för brott eller inställa sig för att avtjäna ett frihetsstraff. Det är möjligt att begära tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till dennes eller annans säkerhet. En begäran om dold övervakning och särskild kontroll av personer och fordon får göras under vissa angivna omständigheter i syfte att bekämpa brottslighet och förebygga hot mot den allmänna säkerheten, eller avvärja fara för statens inre och yttre säkerhet. Fordon eller föremål som får efterlysas med begäran om att de skall tas i beslag eller kunna användas som bevismaterial i rättegång i brottmål får registreras i SIS.

SIRENE-kontoren (förkortning för Supplementary Information Requested at the National Entry) är den myndighet i varje Schengenstat som har huvudansvaret för det nationella SIS-registret. Det är SIRENE-kontoret som registrerar statens rapporter i SIS. Varje Schengenstats SIRENE-kontor är vidare den statens enda kontaktpunkt vad gäller SIS. När en polis, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman vid sökning i SIS i samband med en kontroll finner att det finns en framställning beträffande en person, ett fordon eller ett föremål skall den rapporterande staten i regel underrättas om detta. Det kan också förekomma att handläggningen förutsätter att kompletterande upplys-



ningar översänds till den anmodade staten. Det kan exempelvis röra sig om fotografier, fingeravtryck och annan information som faller under det informationsutbyte inom det polisiära samarbete som får ske. Vid sådana kompletterande underrättelser m.m. tas kontakterna direkt mellan de s.k. SIRENE-kontoren i de två berörda staterna via telefax, e-post eller annat kommunikationsmedel; informationen förmedlas alltså inte via SIS.

Nationell rätt styr registreringen i SIS på så sätt att en rapport får registreras endast om det är förenligt med nationell rätt i den rapporterande staten. Den rapporterande Schengenstaten ansvarar för uppgiftens riktighet och aktualitet samt för att den lagligen kan registreras. Också när det gäller verkställighet av en begärd åtgärd styr nationell rätt. En rapport i SIS utgör inte någon självständig grund för att utföra en åtgärd som begärs. En sådan åtgärd får verkställas endast om det är förenligt med nationell rätt i den Schengenstat där personen, fordonet eller föremålet påträffas. Om en stat bedömer att en begäran om förvarstagande för utlämning, begäran om omhändertagande eller uppgift om vistelseort eller hemlig övervakning eller särskild kontroll är oförenlig med dess nationella rätt kan den låta rapporten i det nationella registret åtföljas av ett påpekande om att det begärda förfarandet inte kommer att verkställas på dess territorium. Staten har dessutom möjlighet att i sitt nationella register låta en rapport följas av ett förbud mot verkställighet.

Regeringen föreslår i propositionen att behandling av personuppgifter i det svenska SIS-registret skall regleras i en särskild lag, lagen om Schengens informationssystem. Rikspolisstyrelsen skall vara personuppgiftsansvarig för SIS-registret. Registret är ett hjälpmedel för Schengenstaterna där de kan registrera framställningar om åtgärder enligt Schengenkonventionen. Registret skall innehålla framställningar om vissa angivna åtgärder. Bara vissa identifieringsuppgifter, uppgift om huruvida den rapporterade personen är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld samt uppgift om verkställighetsförbud får enligt den föreslagna lagen förekomma i SIS och endast om motsvarande slag av uppgifter får behandlas enligt den registrerande statens nationella rätt. Rikspolisstyrelsen får registrera uppgifter i SIS bara om det är nödvändigt för de åtgärder som får begäras, och bara i angelägenheter som är av vikt.

Åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket, Statens invandrarverk och Kustbevakningen skall enligt regeringen ges tillgång till uppgifterna i det svenska SIS-registret. Regeringen skall enligt lagförslaget bemyndigas att meddela föreskrifter om att myndigheter som handlägger ärenden om visering och uppehållstillstånd skall ha tillgång till det svenska SIS-registret som avser den s.k. spärllistan samt vilka myndigheter som skall ha direktåtkomst till registret. I sekretesslagen skall en ny bestämmelse införas som innebär att vissa uppgifter i SIS-registret och kompletterande information på SIRENE-kontoret om enskildas personliga förhållanden omfattas av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närmstående lider men.

Rikspolisstyrelsen skall enligt lagförslaget vara skyldig att rätta uppgifter i SIS som styrelsen har registrerat om uppgiften är rättsligt eller sakligt fel. Personuppgiftslagens huvudregel när det gäller skadestånd görs tillämplig på

SIS-förhållanden. Det innebär ett strikt skadeståndsansvar för staten för skada och kränkning av den personliga integriteten som en enskild orsakats genom en behandling av personuppgifter i strid med lagen. Ett förbud mot registrering av känsliga uppgifter förs in i lagen om det svenska SIS-registret. Datainspektionen skall enligt regeringen vara tillsynsmyndighet för det svenska SIS-registret.

#### *Motionerna*

I motion 1999/2000:Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) hemställs att riksdagen avslår förslaget till lag om Schengens informationssystem (yrkande 2), att riksdagen, om yrkande 2 avslås, begär att regeringen arbetar för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering skall förbättras (yrkande 6), att riksdagen, om yrkande 2 avslås, hos regeringen begär förslag som innebär att ett parlamentariskt kontrollorgan för SIS skapas (yrkande 7) och att riksdagen, om yrkande 2 avslås, begär att regeringen återkommer med redovisning av SIRENE-kontorens funktion (yrkande 8). Schengens informationssystem har under den tid det varit verksamt snabbt vuxit till ett gigantiskt personregister. I dag finns 1 200 000 personer registrerade. Registret har redan tendenser att bli ett övervakningssystem utan kontroll. Det som oroar är bl.a. att SIS inte bara handlar om personer som begått eller är misstänkta för brott utan också om en omfattande registrering av förebyggande natur. Enligt motionärerna är skyddet för uppgifterna inom SIS mot att lämnas vidare till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Enligt motionärerna borde, förutom den centrala myndigheten för tillsyn över registret, en parlamentarisk organisation för insyn och kontroll skapas. Lagförslaget angående Schengens informationssystem kan enligt motionärerna inte anses tillräckligt underbyggt. De restriktioner av vilka data som kan och får registreras i SIS gäller inte informationsutbytet inom SIRENE-strukturen. Med hjälp av SIRENE kan polisen i ett medlemsland, när den gripit en person som ett annat land registrerat i SIS, kräva tilläggsinformation från det land som registrerat personen i SIS. Detta handhavande av uppgifter och register är inte tillräckligt utredda och riksdagen har inte fått tillgång till den information som förslaget bygger på. De kontakter som skall tas mellan SIRENE-kontoren sker på mycket informell grund, varför kontrollmöjligheterna blir i det närmaste obefintliga. Denna fråga måste enligt motionärerna redovisas i detalj innan riksdagen kan fatta beslut i frågan.

I motion 1999/2000:Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS (yrkande 8) och om insyn och kontroll i SIS (yrkande 9). När det gäller enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS skall nationell rätt gälla enligt Schengenkonventionen. Det innebär att personuppgiftslagens regler om informationsskyldighet blir tillämpliga om inte annat föreskrivs. Regeringen föreslår inte att personuppgiftslagens bestämmelser skall frångås och anser därför att det inte

behövs något särskilt påpekande om detta i den nya lagen. Detta trots att Datainspektionen anför att det bör framgå direkt av lagen om Schengens informationssystem vad som gäller i detta avseende. Miljöpartiet instämmer med Datainspektionen. Enligt motionärerna öppnar SIS för ett alltför vidsträckt flöde av uppgifter och alltför omfattande registrering av personer som påträffas centralt eller perifert i polisens spaningsregister. Det finns stora risker för att oskyldiga personer kommer att drabbas, i och med att systemet inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas i en demokrati. Insyn och kontroll i registerföringen nämns över huvud taget inte i propositionen, trots att det ur en svensk synvinkel borde vara särskilt angeläget då det inte råder någon offentlighetsprincip inom Schengensamarbetet.

I motion 1999/2000:Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) hemställs att riksdagen beslutar om en sådan ändring i lagen om Schengens informationssystem att enskilda personers rätt att enligt artikel 114.2 i konventionen hos Datainspektionen begära att myndigheten skall granska registrerade uppgifter om honom eller henne i SIS och hur de används lagregleras (yrkande 3). Folkpartiet sympatiserar starkt med grundtankarna i Schengensamarbetet, nämligen den fria rörligheten för medborgarna och den stärkta gemensamma kampen mot internationell kriminalitet. Samarbetet innebär enligt konventionen bl.a. informationsutbyte mellan Schengenstaterna genom datasystemet SIS. Uppgifterna i SIS är tillgängliga endast för myndigheter som har behörighet för gränskontroller eller andra undersökningar inom landet som verkställs av polis- och tullmyndigheter. För att säkerställa enskildas rätt att ta del av uppgifter i SIS skall enskilda, enligt konventionen, ha rätt att vända sig till domstol eller annan behörig myndighet för att begära upplysningar eller för att begära rättelse, radering eller skadestånd med anledning av registrering som berör honom eller henne. Varje Schengenstat skall utse en nationell tillsynsmyndighet till vilken enskilda skall kunna vända sig med begäran om att myndigheten skall granska registrerade uppgifter om honom eller henne i SIS. När det gäller frågan om den enskildas rätt att hos behörig myndighet begära kontroll menar regeringen att det inte krävs någon lagreglering. Folkpartiet anser emellertid att enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen måste lagregleras och att en sådan bestämmelse därför måste återfinnas i lagen om Schengens informationssystem. Denna rättighet vinner också stöd av konventionen (art. 114.2) som stipulerar att ”denna rättighet skall regleras i den nationella lagen”.

#### *Konstitutionsutskottets bedömning*

Schengens informationssystem, SIS, är ett hjälpmedel för Schengenstaterna där de kan registrera framställningar om åtgärder enligt Schengenkonventionen. Registret skall innehålla framställningar om vissa angivna åtgärder. Bara vissa identifieringsuppgifter, uppgift om huruvida den rapporterade personen är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld samt uppgift om verkställighetsförbud får enligt den föreslagna lagen förekomma i SIS och endast om motsvarande slag av uppgifter får behandlas enligt den registrerande statens nationella rätt. Utskottet delar regeringens uppfattning att behandlingen av personuppgifter i det svenska SIS-registret bör regleras på det

angivna sättet i en särskild lag. Utskottet avstyrker motion 1999/2000:Ju18 yrkande 2.

Rikspolisstyrelsen skall vara personuppgiftsansvarig för SIS-registret. Rikspolisstyrelsen skall enligt lagförslaget vara skyldig att rätta uppgifter i SIS som Rikspolisstyrelsen har registrerat om uppgiften är rättsligt eller sakligt fel. I personuppgiftslagen finns bestämmelser som reglerar den enskildes rätt att ta del av information om sig själv som finns i register. Regeringen föreslår inte att andra regler än personuppgiftslagens skall gälla. Utskottet som inte gör någon annan bedömning vill därför inte föreslå någon ändring i den föreslagna lagen. Motionerna 1999/2000:Ju18 yrkande 6 och 1999/2000:Ju21 yrkande 8 avstyrks.

Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet för polisregister i allmänhet, skall enligt regeringen bli tillsynsmyndighet för det svenska SIS-registret. Utskottet tillstyrker regeringens förslag. Tillsynsmyndigheten har, enligt personuppgiftslagen, bl.a. rätt att för sin tillsyn på begäran få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen. Utskottet anser inte att det därutöver även krävs ett parlamentariskt kontrollorgan för registret. Utskottet avstyrker motionerna 1999/2000:Ju18 yrkande 7, 1999/2000:Ju21 yrkande 9 och 1999/2000:Ju22 yrkande 3.

SIRENE-kontoren är enligt vad som framgår av propositionen den myndighet i varje Schengenstat som har huvudansvaret för det nationella SIS-registret. Det är SIRENE-kontoret som registrerar statens rapporter i SIS. Varje Schengenstats SIRENE-kontor är vidare den statens enda kontaktpunkt vad gäller SIS. Enligt utskottet behövs för närvarande ingen ytterligare redovisning av SIRENE-kontorens funktion än vad som redovisats i propositionen. Motion 1999/2000:Ju18 yrkande 8 avstyrks.

Stockholm den 28 mars 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

*Per Unckel*

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Kenth Högström (s) och Per-Samuel Nisser (m).

1999/2000:JuU17  
Bilaga 4

## 1. Tillsynen över de utländska tjänstemännen

Ingvar Svensson (kd), Björn von der Esch (kd), Per Lager (mp) och Helena Bargholtz (fp) anser att konstitutionsutskottets yttrande i avsnittet Polisiärt samarbete inom Schengen bort ha följande lydelse:

Gränsöverskridande övervakning föreslås kunna ske vid alla typer av gränser. Detta innebär att polismän och i vissa fall tulltjänstemän från alla Schengenstater kan utöva övervakning här i landet. Brottsbalkens regler om tjänstemäns straffrättsliga skydd och ansvar kommer att göras tillämpliga på utländska tjänstemän. Skadeståndsskyldighet som har uppkommit till följd av utländska tjänstemäns handlande skall också ersättas av Sverige. Om staten skall ha skadeståndsskyldighet för dessa utländska tjänstemän skall, enligt utskottet, staten också ha möjlighet att ställa deras myndighetsutövning under JO:s och JK:s tillsyn. Att särbehandla utländska tjänstemän torde inte överensstämma med allmänt rättsmedvetande. Utskottet tillstyrker motionerna 1999/2000:Ju21 yrkande 7 och 1999/2000:Ju22 yrkande 2.

## 2. Införandet av SIS-registret

Kenneth Kvist och Mats Einarsson (båda v) anser att konstitutionsutskottets yttrande i avsnittet Schengens informationssystem bort ha följande lydelse:

Schengens informationssystem har under den tid det varit verksamt snabbt vuxit till ett gigantiskt personregister. I dag finns 1 200 000 personer registrerade. Registret har redan tendenser att bli ett övervakningssystem utan kontroll. Det som oroar är bl.a. att SIS inte bara handlar om personer som begått eller är misstänkta för brott utan också om en omfattande registrering av förebyggande natur. Enligt utskottet är skyddet för uppgifterna inom SIS mot att lämnas vidare till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Enligt utskottet borde, förutom den centrala myndigheten för tillsyn över registret, en parlamentarisk organisation för insyn och kontroll skapas. Lagförslaget angående Schengens informationssystem kan enligt utskottet inte anses tillräckligt underbyggt. De restriktioner av vilka data som kan och får registreras i SIS gäller inte informationsutbytet inom SIRENE-strukturen. Med hjälp av SIRENE kan polisen i ett medlemsland, när den gripit en person som ett annat land registrerat i SIS, kräva tilläggsinformation från det land som registrerat personen i SIS. Detta handhavande av uppgifter och register är inte tillräckligt utredda och riksdagen har inte fått tillgång till den information som förslaget bygger på. De kontakter som skall tas mellan SIRENE-kontoren sker på mycket informell grund, varför kontrollmöjligheterna blir i det närmaste obefintliga. Denna fråga måste enligt utskottet redovisas i detalj innan riksdagen kan fatta beslut i frågan.

Enligt utskottet bör riksdagen avslå förslaget till lag om Schengens informationssystem. Utskottet tillstyrker således motion 1999/2000:Ju18 yrkande 2. Om förslaget till lag om SIS inte avslås bör riksdagen med bifall till motionens yrkanden 6–8 samt med anledning av motionerna 1999/2000:Ju21 yrkandena 8 och 9 samt 1999/2000:Ju22 yrkande 3 begära att regeringen arbetar för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering skall förbättras, begära förslag som innebär att ett parlamentariskt kontrollorgan för SIS skapas och begära att regeringen återkommer med redovisning av SIRENE-kontorens funktion.

### 3. SIS-registret

Per Lager (mp) anser att den del av konstitutionsutskottets yttrande i avsnittet Schengens informationssystem som börjar med ”Rikspolisstyrelsen skall” och slutar med ”yrkande 3.” bort ha följande lydelse:

När det gäller enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS skall nationell rätt gälla enligt Schengenkonventionen. Det innebär att personuppgiftslagens regler om informationsskyldighet blir tillämpliga om inte annat föreskrivs. Regeringen föreslår inte att personuppgiftslagens bestämmelser skall frångås och anser därför att det inte behövs något särskilt påpekande om detta i den nya lagen. Detta trots att Datainspektionen anfört att det bör framgå direkt av lagen om Schengens informationssystem vad som gäller i detta avseende. Utskottet instämmer med Datainspektionen. Enligt utskottet öppnar SIS för ett alltför vidsträckt flöde av uppgifter och en alltför omfattande registrering av personer som påträffas centralt eller perifert i polisens spaningsregister. Det finns stora risker för att oskyldiga personer kommer att drabbas, i och med att systemet inte uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas i en demokrati. Insyn och kontroll i registerföringen nämns över huvud taget inte i propositionen, trots att det ur svensk synvinkel borde vara särskilt angeläget då det inte råder någon offentlighetsprincip inom Schengensamarbetet. Enligt utskottet bör riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Ju21 yrkandena 8 och 9 som sin mening ge regeringen till känna vad ovan anförts om enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS och om insyn och kontroll i SIS. Motionerna 1999/2000:Ju18 yrkandena 6 och 7 samt 1999/2000:Ju22 yrkande 3 avstyrks.

### 4. SIS-registret

Helena Bargholtz (fp) anser att den del av konstitutionsutskottets yttrande i avsnittet Schengens informationssystem som börjar med ”Datainspektionen” och slutar med ”yrkande 3.” bort ha följande lydelse:

Utskottet sympatiserar starkt med grundtankarna i Schengensamarbetet, nämligen den fria rörligheten för medborgarna och den styrka gemensamma kampen mot internationell kriminalitet. Samarbetet innebär enligt konventionen bl.a. informationsutbyte mellan Schengenstaterna genom datasystemet SIS. Uppgifterna i SIS är tillgängliga endast för myndigheter som har behörighet för gränskontroller eller andra undersökningar inom landet som verkställs av polis- och tullmyndigheter. För att säkerställa enskildas rätt att ta del

av uppgifter i SIS skall enskilda, enligt konventionen, ha rätt att vända sig till domstol eller annan behörig myndighet för att begära upplysningar eller för att begära rättelse, radering eller skadestånd med anledning av registrering som berör honom eller henne. Varje Schengenstat skall utse en nationell tillsynsmyndighet till vilken enskilda skall kunna vända sig med begäran om att myndigheten skall granska registrerade uppgifter om honom eller henne i SIS. När det gäller frågan om den enskildas rätt att hos behörig myndighet begära kontroll menar regeringen att det inte krävs någon lagreglering. Utskottet anser emellertid att de enskilda personernas rätt att begära granskning av Datainspektionen måste lagregleras och att en sådan bestämmelse därför måste återfinnas i lagen om Schengens informationssystem. Enligt utskottet bör riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Ju22 yrkande 3 samt med anledning av motion 1999/2000:Ju21 yrkande 9 besluta om en sådan ändring i lagen om Schengens informationssystem att enskilda personers rätt att enligt artikel 114.2 i konventionen hos Datainspektionen begära att myndigheten skall granska registrerade uppgifter om honom eller henne i SIS och hur de används lagregleras. Motion 1999/2000:Ju18 yrkande 7 avstyrks.

1999/2000:JuU17  
Bilaga 4

## Socialförsäkringsutskottets yttrande

1999/2000:SfU5y

Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen

### Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 7 mars 2000 beslutat att bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen jämte motioner.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över propositionens avsnitt 6 Schengens gränser, vissa delar av avsnitt 8 Schengens informationssystem samt förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) samt motionerna Ju18 av Alice Åström m.fl. (v), Ju20 av Margit Gennser (m) yrkande 4, Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) yrkandena 1–3 och 8–9 samt Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) yrkande 3.

### Bakgrund

Schengensamarbetet innefattar två grundtankar, som är starkt sammanlänkade med varandra. Den första är den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstater – inre gräns – skall upphöra. Den andra grundtanken är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal. För att den fria rörligheten för personer inte som en oönskad bieffekt skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten innefattar Schengensamarbetet ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Ett hjälpmedel i dessa sammanhang är det datoriserade Schengens informationssystem (SIS).

Schengensamarbetet startade som ett mellanstatligt avtal mellan Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna år 1985. År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet, kallad Schengenkonventionen, vilken innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga nödvändiga samarbetsåtgärder. Schengenkonventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig till Schengenavtalet, Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Spanien och Portugal. I december 1996 slöts ett avtal med Sverige, Finland och Danmark. Samtidigt undertecknade Norge och Island ett samarbetsavtal. Under 1997–1998 anslöt sig Italien och Österrike och i år har även Grekland anslutit sig fullt ut till samarbetet.

Riksdagen har godkänt Sveriges anslutning till Schengensamarbetet våren 1998 (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181).



Genom Amsterdamfördraget har Schengensamarbetet införlivats i EU, enligt de regler som gäller för den tredje pelaren vad gäller det polisiära och rättsliga samarbetet och enligt EG-reglerna i första pelaren vad gäller asyl, invandring och gränskontroll. Enligt Schengenprotokollet till Amsterdamfördraget får de nuvarande Schengenstaterna fortsätta sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett s.k. närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. Varje stat som är medlem i EU har rätt att delta i samarbetet. Ett associationsavtal har träffats mellan Schengenstaterna och EU, som reglerar förhållandet till Storbritannien och Irland samt Island och Norge. Rådet, i en sammansättning av representanter för Schengenstaternas regeringar, beslutar enhälligt om när en medlemsstat fullt ut skall få delta i det operativa samarbetet. Rådet beslutar också om vilka bestämmelser i Schengenregelverket som skall hänföras till första resp. tredje pelaren. Vid dessa beslut deltar även Storbritannien och Irland, däremot inte Island och Norge. I protokollet finns också särskilda bestämmelser om Danmarks ställning för att säkerställa att den nordiska passfriheten kan behållas.

Sverige deltar fullt ut i beredningsprocessen och besluten. För praktiskt och operativt deltagande krävs att anslutningsavtalet ratificerats och att rådet har beslutat avskaffa personkontrollerna vid de inre gränserna mot Sverige och att Sverige kan delta i det operativa samarbetet. Detta förutsätter bl.a.

- att den yttre gränskontrollen är anordnad i enlighet med Schengenkonventionens krav,
- att systemet för persontrafiken på flygplatserna uppfyller Schengenkonventionens krav,
- att Schengenkonventionens bestämmelser om narkotika iakttas,
- att Schengens informationssystem (SIS) är infört samt
- att bestämmelserna i fråga om skydd för personuppgifter iakttas.

Målsättningen är att samtliga åtgärder skall vara slutförda i sådan tid att beslut kan fattas under hösten år 2000 om att alla konventionskrav är uppfyllda och att Sverige kan inträda fullt ut i samarbetet. En annan viktig målsättning är att alla nordiska länder skall kunna inträda samtidigt som operativa medlemmar.

### **Formerna för inre utlänningskontroll**

#### *Gällande bestämmelser*

Kontroll av utlänningars rätt att resa in i och att vistas här i landet kan ske antingen vid gränsen i samband med att utlänningen reser in i Sverige eller inne i landet efter inpasseringen. Den inre utlänningskontrollen regleras i huvudsak av bestämmelserna i 5 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529), UtL. Enligt detta lagrum är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. Utlänningen är också skyldig att på kallelse lämna Statens invandrarverk eller polisen uppgifter om sin vistelse här. Vissa tvångsmedel finns så att bl.a. hämtning kan ske. Skyldigheten att visa sitt pass innebär emellertid inte att utlänningen är tvungen att bära

passet på sig under vistelsen i Sverige. Kontrollåtgärderna får enligt 5 kap. 6 § andra stycket UtL endast ske om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det finns särskild anledning till kontroll.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har efter samråd med Invandrarverket utarbetat föreskrifter och allmänna råd m.m. för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen. I dessa anges inledningsvis att syftet med kontrollen i första hand är att spana efter sådana utläningar beträffande vilka det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Dessutom skall polisen övervaka att utlänningskontrollen inte vistas eller arbetar i Sverige utan att ha pass och föreskrivet tillstånd. Kontrollen sker genom granskning av de uppgifter som kommer in till polisen med anledning av anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547) eller som på annat sätt kommer till polisens kännedom. Vid sidan av detta sker den inre utlänningskontrollen genom spaningsverksamhet. För kontroll bör krävas att det finns skälig misstanke att utlänningen saknar tillstånd eller att det annars kan bli aktuellt med avvisning/utvisning eller verkställighet. Enligt RPS föreskrifter får person inte kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänningskontroll.

#### *Propositionen (avsnitt 6.3.4)*

I propositionen anges att regeringen till Lagrådet hade remitterat ett förslag till ändring i 5 kap. 6 § UtL som innebar att inre utlänningskontroll skall få vidtas inte bara om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet utan även om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningen. Lagrådet har avstyrkt den föreslagna ändringen och anfört att den, om inte formellt så dock i praktiken, kommer att strida mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Förslaget fullföljs därför inte i denna del.

#### *Motion*

I motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) anfördes att propositionen inte ger någon ledning om vilka kriterier som skall föranleda att inre utlänningskontroll företas. Det innebär att svenska medborgare med utomnordisk bakgrund kommer att i ökad utsträckning tvingas underkasta sig kontroll inom Sverige. Även tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige, som kommer att få resa fritt inom Schengen under en tremånadersperiod, löper samtidigt en ökad risk för intrång i privatlivet genom inre utlänningskontroll. Den fria rörligheten blir således ett privilegium för några få utvalda. Motionärerna begär i yrkande 1 att regeringen återkommer med förslag till reglering som innebär att den inre utlänningskontrollen inte kommer att innebära diskriminering eller onödigt intrång i privatlivet.

För att gränskontrollen vid Sveriges gränser mot övriga Schengenstater skall kunna upphöra är en fungerande inre utlänningskontroll en viktig förutsättning. Detta framhölls även av regeringen i proposition 1997/98:42 Schengensamarbetet. Regeringen angav där också att det synes ofrånkomligt att denna verksamhet måste öka i omfattning, redan med tanke på dagens situation men även i ett Schengenperspektiv.

Sverige är numera ett mångkulturellt land där invånarna skiljer sig från varandra till såväl utseende som namn och i viss mån även språk. Den inre utlänningskontrollen måste utgå från detta förhållande, och det finns därför inte anledning befara att en ökad kontroll kommer att leda till diskriminering på grund av en persons etniska ursprung. Utskottet förutsätter emellertid att regeringen noga följer effekterna av slopandet av kontrollen vid de inre gränserna samt hur den inre utlänningskontrollen utförs, till såväl omfattning som formerna.

Med det anförda får motion Ju18 yrkande 1 anses tillgodosedd och bör avslås av riksdagen.

### **Ny formell grund för avvisning**

#### *Schengenkonventionen*

I artikel 5 anges att i samband med vistelse som inte överskrider tre månader kan inresa beviljas en utlänningsomgående som

- har dokument som tillåter gränspassage
- har giltig visering, om sådan krävs
- har dokument som bevisar syftet och villkoren för vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle och återresa
- inte finns på spärllista
- inte anses utgöra risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av parternas internationella förbindelser.

Inresa skall vägras om utlänningsomgåenden inte uppfyller samtliga dessa villkor utom då part finner det nödvändigt att avvika från denna princip av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. I sådana fall skall inresetillståndet begränsas till den berörda partens territorium med underrättelse till övriga Schengenstater.

I artikel 96 anges att registrering får ske av en utlänningsomgående på s.k. spärllista. Med utlänningsomgående avses person som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater eller i någon annan av de stater som deltar i Schengensamarbetet. Beslut om införande på spärllistan skall ha fattats av administrativa myndigheter eller behörig domstol i enlighet med processuella regler i nationell lagstiftning. Sådana beslut kan grundas på att en utlänningsomgående utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, exempelvis om utlänningsomgåenden dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningsomgåenden begått grova brott eller om det skäligen kan befaras att han kommer att begå sådana brott på någon Schengenstats territorium.

Beslut kan även grundas på att utlänningen varit föremål för åtgärd som innebär avlägsnande, avvisning eller utvisning, som vare sig återkallats eller varit förenad med viss tidsbegränsning, eller som åtföljts av inreseförbud eller av vägrat uppehållstillstånd som grundas på överträdelse av nationella bestämmelser om inresa eller uppehållstillstånd för utlänningar.

#### *Propositionen (6.4)*

Av artikel 5 i Schengenkonventionen följer att Sverige åtar sig en skyldighet att vägra tillträde bl.a. för en utlänning som förts upp på spärllistan, såvida inte någon av de beskrivna undantagssituationerna föreligger då en stat får medge utlänningen inresa som är begränsad till det egna territoriet. Utlänningslagens regler om avvisning innehåller ett flertal bestämmelser som tillåter att inte bara svenska intressen beaktas utan även att motsvarande intressen hos de övriga nordiska länderna tas till vara. Det saknas dock möjlighet att ta motsvarande hänsyn till de icke-nordiska Schengenstaternas intressen. Regeringen föreslår därför att det till lagens formella avvisningsbestämmelser i 4 kap. 1 § UtL fogas en ny bestämmelse som, i samtliga fall som avses i artikel 5, ger en motsvarande formell möjlighet att neka en utlänning inresa till det gemensamma Schengenterritoriet och avvisa honom eller henne från Sverige.

I propositionen anges att avvisning dock inte i alla fall sker trots att förutsättningarna härför finns. I 2 kap. 5 § UtL anges i vilka fall som uppehållstillstånd får bifallas efter inresan till Sverige. Så är bl.a. fallet om utlänningen har rätt till asyl, är skyddsbehövande eller om det föreligger humanitära skäl. Enligt 3 kap. 3 § UtL anses en utlänning som skyddsbehövande bl.a. om han eller hon riskerar att utsättas för tortyr eller flyr på grund av en väpnad konflikt. Om utlänningen söker asyl eller skydd här i landet har han eller hon således normalt rätt att stanna i landet under den tid som ansökan prövas. I vissa fall gäller detsamma när ansökan om uppehållstillstånd grundas på familjeåterförening.

#### *Motioner*

Om riksdagen antar förslaget till lag om Schengens informationssystem, bör, enligt vad som begärs i motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v), riksdagen bifalla två yrkanden. Motionärerna begär (yrkande 3) ett tillkännagivande om att hänsyn skall tas till om personen genom barn, familj eller i övrigt har särskild anknytning till Sverige och att det av lagregleringen klart skall framgå att anknytning till Sverige eller liknande skäl skall bedömas vid fråga om avvisning på grund av att personen har uppförts på spärllista av annat Schengenland. Vidare anser motionärerna (yrkande 4) att en person alltid skall ha rätt att få en asylansökan prövad enligt svensk lag oavsett vad som föranlett registrering på spärllista, således även om personen ansetts vara ett hot mot det registrerande landets säkerhet eller om en asylansökan tidigare prövats i annat land. Förslaget om den nya formella grunden för avvisning bör således avslås.

I motion Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) begärs i yrkande 1 tillkännagivande om att det klart bör framgå att personen inte måste avvisas och att svensk myndighet skall göra en självständig bedömning.

1999/2000:JuU17  
Bilaga 5

#### *Utskottets bedömning*

Utskottet delar regeringens bedömning att avvisningsgrunderna i UtL behöver kompletteras så att avvisning kan ske av utlänning som inte uppfyller villkoren i artikel 5 i Schengenkonventionen. Någon skyldighet att avvisa en utlänning som inte uppfyller dessa villkor föreligger emellertid inte. En bedömning skall ske i varje enskilt fall varvid tillstånd till inresa kan beviljas t.ex. på grund av humanitära skäl eller på grund av en internationell förpliktelse. Självklart skall den som har rätt till asyl enligt Genèvekonventionen inte avvisas med hänvisning till de nya bestämmelserna. Utskottet anser att såväl motion Ju18 yrkandena 3 och 4 som Ju21 yrkande 1 är tillgodosedda med utformningen av lagrummet och hänvisningarna i propositionen till att uppehållstillstånd får bifallas efter inresan till Sverige om utlänningen är skyddsbehövande eller om det föreligger humanitära skäl samt i vissa fall när ansökan om uppehållstillstånd grundas på familjeåterförening. Regeringens förslag bör därför bifallas och motionerna avslås.

#### **Utfärdande av visering i vissa fall**

##### *Schengenkonventionen*

Genom Schengenkonventionen förbinder sig Schengenstaterna att anta en gemensam politik vad gäller reglerna för beviljande av viseringar. I artiklarna 10–12 behandlas regler om en enhetlig visering som skall gälla för inresa till samtliga Schengenstaters territorium och för högst tre månader. En visering kan även beviljas som transitvisering, dvs. en rätt att färdas genom en eller flera Schengenstater för att ta sig till ett tredje land. Den enhetliga viseringen skall utfärdas av parternas diplomatiska och konsulära myndigheter samt myndigheter med uppgift att utfärda visering. I princip skall den Schengenstat som är resans huvudmål utfärda den enhetliga viseringen.

##### *Propositionen (6.5.3)*

En visering enligt artikel 10 i Schengenkonventionen som utfärdats av behörig myndighet i en Schengenstat skall gälla för inresa såväl i Sverige som i alla övriga Schengenstater. Rent tekniskt skulle detta vara möjligt att genomföra på så sätt att en utlänning som har en giltig visering utfärdad i en annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I ett sådant fall förändras inte den grundläggande principen att det endast är en svensk myndighet som har rätt att utfärda viseringar som är giltiga för inresa i Sverige. En sådan lösning ligger dock inte i linje med de intentioner som Schengensamarbetet vilar på. Avsikten är att samtliga Schengenstater skall införa en enda enhetlig visering och att denna skall gälla för inresa till samtliga staters territorium. Det är därför nödvändigt att även myndigheter i andra

Schengenstater ges rätt att utfärda viseringar som har samma giltighet vad gäller rätten till inresa och vistelse i Sverige som en visering som är utfärdad av en svensk myndighet. Regeringen föreslår därför att detta anges i en ny 2 kap. 7 a § UtL.

I propositionen anges vidare att en Schengenvisering skall utfärdas av den stat som är resans huvudmål. Sverige saknar diplomatisk representation i ett antal länder men i många av dessa finns diplomatisk representation för någon eller några andra Schengenstater. Sverige bör då kunna ingå en överenskommelse med en annan Schengenstat om att den staten representerar Sverige i landet. Regeringen föreslår att det i ett andra stycke i 2 kap. 7 a § UtL anges att regeringen får ingå avtal med annan Schengenstat om att en behörig myndighet i den staten får bevilja svenska enhetsviseringar. På motsvarande sätt kommer Sverige att ingå överenskommelser om att åta sig representation för andra Schengenstater. Utfärdande myndigheter i andra Schengenstater har skyldighet att beakta svenska intressen när de beviljar viseringar som gäller i Sverige.

#### *Motioner*

Kia Andreasson m.fl. (mp) anser i motion Ju21 att Sverige inte skall överlåta beslutanderätt och myndighetsutövning åt andra Schengenstater eller utländska organ. Sverige kommer inte ensamt att kunna ha visumfrihet för de länder Sverige vill. Mot bakgrund av detta avvisar motionärerna införandet av en bestämmelse som innebär att en enhetlig visering som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan Schengenstat gäller i Sverige (yrkande 2).

I motion Ju20 av Margit Gennser (m) anförs att propositionens förslag om att annat land skall kunna utfärda viseringar för Sverige är onödigt ingripande. Rent tekniskt kan samma resultat uppnås genom att utlänning som har en giltig visering utfärdad i annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I propositionen heter det dock att "en sådan lösning inte ligger i linje med de intentioner som Schengenavtalet vilar på". Enligt motionären har Schengenavtalets utformning således ett primärt syfte att stegvis förvandla fria stater till en sammanhållen union. Ett beslut om en union måste dock avgöras genom en beslutande folkomröstning, och en stegvis urholkning av den svenska suveräniteten i det fördolda är oacceptabel ur demokratisk synpunkt. Motionären begär därför i yrkande 4 ett tillkännagivande om att regeringen med kraft skall verka för ett regelsystem som främjar den fria rörligheten inom EU samtidigt som grundläggande principer för svensk suveränitet inte skadas eller överges.

#### *Utskottets bedömning*

Utskottet delar regeringens bedömning att en behörig myndighet i annan Schengenstat skall kunna utfärda visum som gäller även i Sverige. Regeringen skall också få träffa avtal med annat Schengenland om att det landets myndigheter skall få besluta om visering för Sveriges räkning. Att Schengensamarbetet t.ex. beträffande visering innebär att myndighetsutövning överlämnas till främmande stat var ett faktum redan vid riksdagens

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motionerna Ju20 yrkande 4 och Ju21 yrkande 2.

### **Återkallande av uppehållstillstånd**

#### *Schengenkonventionen*

I artikel 25 behandlas frågor om uppehållstillstånd för personer som är registrerade på spärlista. Där framgår att den stat inom Schengensamarbetet som avser att utfärda ett uppehållstillstånd till en utlänning, som finns upptagen på spärlistan, först skall rådgöra med den Schengenstat som verkställt registreringen, varvid hänsyn skall tas till den sistnämnda statens intressen. Upphållstillstånd får endast meddelas om det finns skäl av allvarig art, särskilt av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser. Om uppehållstillstånd beviljas skall registrerande part återkalla registreringen men får göra registrering på sin nationella spärlista.

I det motsatta fallet, då ett land registrerar en person på spärlista som redan har beviljats uppehållstillstånd i någon Schengenstat, skall den senare staten besluta om det finns skäl att återkalla tillståndet. Om så inte sker, skall registrerande part återkalla registreringen men får ha registrering på nationell spärlista.

#### *Utlänningslagen*

I 2 kap. 9 och 11–12 §§ UtL anges när bl.a. uppehållstillstånd får återkallas. En viktig grund för återkallelse är att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit sådana uppgifter om sin identitet eller något annat förhållande som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse av uppehållstillstånd får endast ske om det föreligger synnerliga skäl när utlänningen har vistats i landet mer än fyra år med uppehållstillstånd, då frågan om återkallelse väcks. Återkallelse är möjlig även vid andra skäl men endast om utlänningen inte rest in i Sverige. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Ett uppehållstillstånd kan vidare återkallas på grund av utlänningens bristande vandel, dock endast om frågan väckts innan utlänningen varit bosatt i Sverige i tre år med uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd kan enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 återkallas vid viss verksamhet även om verksamheten antas rikta sig mot annat nordiskt land än Sverige.

#### *Propositionen (6.6.3)*

En utlänning som har uppehållstillstånd i en Schengenstat kan i princip röra sig fritt inom hela Schengenterritoriet. Därför kan en Schengenstat ha intresse av att en utlänning som inte är önskvärd där inte heller tillåts uppehålla sig i en annan Schengenstat. Det intresse som en Schengenstat i första hand

skall tillgodose när den tillämpar artikel 25 är således intresset i den stat som registrerat utlänningen på spärlista och i övriga Schengenstater. Ur svensk synvinkel görs liknande hänsynstaganden i dag i förhållande till de nordiska länderna.

För att följa våra åtaganden enligt artikel 25 föreslår regeringen att i 2 kap. 10 § UtL anges att återkallelse av uppehållstillstånd får ske om utlänningen har rapporterats på spärlista och det finns tillräckliga skäl för en återkallelse. I praktiken skall endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan Schengenstat kunna leda till att detta får ses som ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet. De tillämpande myndigheterna har här att göra en bedömning i varje enskilt fall om så skall ske eller ej. Schengenkonventionen innebär inte någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd. Den andra Schengenstatens intressen kan tillgodoses genom att den staten för upp utlänningen på en nationell spärlista, vilket innebär att personen kan röra sig fritt i alla andra Schengenstater utom där han eller hon har registrerats på spärlista.

#### *Motioner*

I motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) begärs i yrkande 5 att riksdagen avslår förslaget till ny grund för återkallande av uppehållstillstånd. Motionärerna anser att utlänningslagens reglering om möjlighet att återkalla när den sökande lämnat falska uppgifter, dvs. bl.a. när sökanden inte längre kan göra gällande ett skyddsbehov, måste anses tillfredsställande eftersom Schengenkonventionen inte kräver att återkallande görs.

I motion Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) yrkande 3 anfördes att en annan stats nationella intressen inte skall påverka bedömningen av om uppehållstillstånd skall utfärdas eller inte. Motionärerna anser att det måste klart framgå att Schengenkonventionen inte innebär någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd och att svenska myndigheter kan göra en självständig bedömning.

#### *Utskottets bedömning*

Utskottet delar regeringens bedömning att det i UtL behöver regleras att återkallelse av uppehållstillstånd i vissa fall får ske om utlänningen har rapporterats på spärlista. En återkallelse av ett uppehållstillstånd är emellertid en ingripande åtgärd och får därför, enligt vad som också anges i propositionen, endast ske när en annan Schengenstat har ett mycket starkt nationellt intresse av att så sker. En prövning av om skälen för återkallelse är tillräckliga skall ske i varje enskilt fall. Därvid skall övervägas om den andra Schengenstatens intressen kan tillgodoses genom att den staten för upp utlänningen på en nationell spärlista.

Utskottet tillstyrker således regeringens förslag och avstyrker motion Ju18 yrkande 5. Motion Ju21 yrkande 3 får anses delvis tillgodosedd med den utformning lagrummet föreslås få, varför också detta motionsyrkande avstyrks.



Regler om Schengens informationssystem (SIS) finns i konventionens avdelning IV, artiklarna 92–119. Allmänna regler om skydd av personuppgifter finns också i konventionens avdelning VI. SIS är ett datasystem som består av ett nationellt register för varje Schengenstat och en central teknisk stödfunktion. Varje Schengenstats nationella register kommer att innehålla uppgifter som är identiska med uppgifterna i de andra staternas nationella register. SIS är ett medel för att genomföra många av de kompensatoriska åtgärderna och för att i praktiken underlätta det internationella samarbetet t.ex. för ömsesidig rättslig hjälp och utlämning. SIRENE-kontor är den myndighet i varje Schengenstat som har huvudansvaret för det nationella SIS-registret.

I konventionen finns begränsningar av vilka myndigheter som har tillgång till uppgifter i registret. Enskildas rätt att ta del av uppgifter följer av nationell rätt med vissa begränsningar. Vidare skall enskild kunna vända sig till domstol eller myndighet för att få rättelse m.m. och Schengenstaterna är skyldiga att verkställa beslutet. I konventionen finns också regler om skadeståndsskyldighet.

#### *Propositionen (8)*

En medverkan i Schengensamarbetet såvitt gäller SIS kräver att det byggs upp ett nationellt register. Syftet med registret är att främja samarbetet avseende polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd mellan Schengenstaterna. Registret skall utgöra ett hjälpmedel där Schengenstaterna kan göra framställningar om de särskilda åtgärder som får begäras i SIS. Det kommer att innehålla uppgifter om personer, fordon och vissa föremål. En ny lag föreslås om inrättandet av det nationella registret. I den mån det redan finns en bestämmelse i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som bör gälla även för SIS, bör dubbelreglering undvikas och den nya lagen gälla jämte personuppgiftslagen. Det svenska registret kommer att innehålla både svenska och utländska registreringar. Vissa regler i lagen kommer enbart att avse svenska registreringar, vilket i så fall tydligt skall anges.

RPS blir personuppgiftsansvarig. Annan myndighet kan dock utses som personuppgiftsbiträde som registrerar vissa rapporter, ansvarar för rättelser osv. RPS får registrera uppgifter i SIS bara om det är nödvändigt för de åtgärder som får begäras, och bara i angelägenheter som är av vikt. Registrering av en person i SIS får ske endast på den grunden att någon av de åtgärder som anges i Schengenkonventionen begärs, t.ex. införande på spärlista. Bara vissa identifieringsuppgifter samt uppgift om en person är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld samt uppgift om verkställighetsförbud får förekomma, om detta är tillåtet enligt registrerande stats nationella rätt. Registrering av känsliga uppgifter förbjuds.

Åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket, Invandrarverket och Kustbevakningen ges tillgång till uppgifterna. Regeringen får meddela föreskrifter om att myndighet som handlägger ärenden om visering och uppe-

hållstillstånd skall ha tillgång till spärllistan och om vilka som skall ha direktåtkomst till registret.

Regeringen anser att Datainspektionen bör bli tillsynsmyndighet för det svenska SIS-registret.

I sekretesslagen införs en ny bestämmelse som innebär att vissa uppgifter i SIS-registret och kompletterande information om enskildas personliga förhållanden omfattas av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Regeringen tar däremot inte nu ställning till frågan om det föreligger behov av ändrade sekretessregler när Datainspektionen deltar i den gemensamma tillsynsmyndigheten.

Annan användning av uppgifter i SIS än den som har begärts i rapporten är förbjuden om inte den rapporterande staten lämnat sitt samtycke.

RPS skyldighet att rätta uppgifter i SIS begränsas i lagen till att avse endast sådana uppgifter som styrelsen har registrerat. När det gäller uppgift som annan Schengenstat registrerat följer av 9 § PUL att RPS är skyldig att vidta alla rimliga åtgärder för att rätta felaktiga uppgifter. I detta ligger även skyldighet att göra undersökning på begäran av enskild.

PUL:s huvudregel när det gäller skadestånd görs tillämplig på SIS-förhållanden. Det innebär ett strikt skadeståndsansvar för staten för skada och kränkning av den personliga integriteten som en enskild orsakats genom en behandling av personuppgifter i strid med lagen.

Uppgifter i registret gallras inom viss angiven tid: tre, fem eller tio år.

När det gäller enskilds rätt att ta del av uppgifter om sig själv blir PUL:s regler om informationsskyldighet tillämpliga, om inte annat föreskrivs. Detta gäller utan särskilt påpekande i den nya lagen. Det innebär samtidigt att 24 § andra stycket PUL om att information skall lämnas självmant till den registrerade inte skall gälla. Sekretessbestämmelser kan hindra utlämnande. Sekretess till skydd för enskilda gäller dock inte i förhållande till den enskilde själv.

### *Motioner*

I motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) anfördes att lagförslaget om SIS inte kan anses tillräckligt underbyggt. Motionärerna anser att SIS utestänger människor från sin rätt till prövning av asyl. Vidare är skyddet mot att uppgifter i SIS utlämnas till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga redan är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Vad beträffar SIRENE-kontoren är deras struktur och komplexitet knappast nämnda i propositionen. Med tanke på detta begär motionärerna i första hand att riksdagen avslår förslaget till lag om Schengens informationssystem (yrkande 2). I andra hand begärs att regeringen får i uppdrag att arbeta för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering skall förbättras (yrkande 6), att lägga fram förslag om ett parlamentariskt kontrollorgan (yrkande 7) samt återkomma med redovisning av SIRENE-kontorens funktion (yrkande 8).

I motion Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) anförts att enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen måste lagregleras och tas in i lagen om Schengens informationssystem. Enligt motionärerna vinner denna uppfattning också stöd av konventionens artikel 114.2 som stipulerar att ”denna rättighet skall regleras i den nationella lagen”. Motionärerna begär i yrkande 3 ändring av lagförslaget i enlighet härmed.

I motion Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) anförts att registrering i SIS avser även asylsökande som skall vägras tillträde till hela Schengenterritoriet av den enda anledningen att de fått slutligt avslag på sin asylansökan i medlemslandet. När det gäller enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS skall personuppgiftslagens regler om informationsskyldighet bli tillämpliga och motionärerna anser att det bör framgå direkt av lagen om Schengens informationssystem (yrkande 8). SIS öppnar för ett alltför vidsträckt flöde av uppgifter och alltför omfattande registrering av personer utan att systemet uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas. Eftersom det inte råder någon offentlighetsprincip inom Schengensamarbetet är det särskilt angeläget med insyn och kontroll i registerföringen (yrkande 9).

#### *Utskottets bedömning*

Utskottets yttrande i denna del avser främst hanteringen av uppgifter som gäller avvisade eller utvisade personer som registrerats på spärlista.

Utskottet kan inledningsvis konstatera att SIS är ett värdefullt medel för att genomföra många av de kompensatoriska åtgärder som Schengenkonventionen förutsätter. Informationssystemet är dock speciellt så till vida att det svenska nationella registret blir identiskt med registren i andra Schengenstater och att det svenska registret även omfattar uppgifter som registrerats i de andra länderna inom ramen för Schengenkonventionen och i enlighet med dessa länders lagstiftning. En uppgift som registreras av svensk myndighet kommer således att bli tillgänglig för behöriga myndigheter i de andra Schengenstaterna. I Schengenkonventionen finns emellertid åtskilliga bestämmelser om hanteringen av dessa uppgifter. Det gäller t.ex. begränsning av vilka uppgifter som får registreras, vilka myndigheter som skall få tillgång till registren, för vilka ändamål uppgifterna får användas samt om den skyddsnivå i övrigt som skall iakttas. Enligt utskottets bedömning har personuppgifterna därigenom ett tillräckligt skydd.

Vad gäller begränsningen av vilka avvisade eller utvisade personer som får registreras på spärlista har utskottet uppmärksammat att, även om detta inte tydligt framgår av den svenska översättningen av artikel 96, endast utlänningar som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som är förenat med ett återreseförbud torde få registreras. Det är däremot varje stat som själv avgör i vilka fall en utlänning, inom denna ram, skall registreras på spärlista. Vilka ytterligare begränsningar som kan komma att gälla för svenska myndigheters registrering anges inte i propositionen.

Samtliga Schengenstater har anslutit sig till Genèvekonventionen och får därför inte avvisa en flykting med hänvisning till att han eller hon registrerats på spärlista. Detta har utskottet också ovan under avsnittet Ny formell grund för avvisning konstaterat skall gälla i Sverige.

När det gäller enskilda möjligheter att begära rättelse anser utskottet att bestämmelserna tillgodoser berättigade krav på denna hantering. Till den del bestämmelser i PUL är tillämpliga skall samma regler inte anges också i den särskilda lagen.

Vad gäller kontrollen och insynen i hanteringen av SIS, utöver den som Datainspektionen eller det gemensamma tillsynsorganet utövar, förutsätter utskottet att hanteringen av SIS fortlöpande diskuteras mellan de anslutna länderna och att regeringen noga följer hur Schengensamarbetet utvecklas samt håller riksdagen på lämpligt sätt informerad härom.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen till den del den avser avvisade och utvisade personer samt avstyrker, till motsvarande del, motionerna Ju18 yrkande 2 och 6–8, Ju21 yrkandena 8 och 9 samt Ju22 yrkande 3.

## Övrigt

Utskottet har inget att erinra mot regeringens övriga förslag som ligger inom utskottets beredningsområde.

Stockholm den 30 mars 2000

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Rose-Marie Frebran (kd), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Cecilia Magnusson (m), Claes Stockhaus (v) och Magda Ayoub (kd).

## Avvikande meningar

### Inre utlänningskontroll

1. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Propositionen ger inte någon ledning om vilka kriterier som skall föranleda att inre utlänningskontroll företas. Det innebär att svenska medborgare med utomnordisk bakgrund kommer att i ökad utsträckning tvingas underkasta sig kontroll inom Sverige. Även tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige, som kommer att få resa fritt inom Schengen under en tremånadersperiod, löper samtidigt en ökad risk för intrång i privatlivet genom inre utlänningskontroll. Den fria rörligheten blir således ett privilegium för några få utvalda. Regeringen bör återkomma med förslag till reglering som innebär att

### **Ny formell grund för avvisning**

2. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Vi anser att om riksdagen antar förslaget till lag om Schengens informations-system bör tillkännagivanden göras i följande frågor. När fråga uppkommer om avvisning på grund av att en person har uppförts på spärllista av annat Schengenland skall hänsyn tas till om personen genom barn, familj eller i övrigt har särskild anknytning till Sverige, och detta skall klart framgå av lagen. Det skall också klart framgå av lagen att en person alltid skall ha rätt att få en asylansökan prövad enligt svensk lag oavsett vad som föranlett registrering på spärllista, således även om personen ansetts vara ett hot mot det registrerande landets säkerhet eller om en asylansökan tidigare prövats i annat land. Vi tillstyrker motion Ju18 yrkandena 3 och 4.

3. Kerstin Maria Stalin (mp) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

När fråga uppkommer om avvisning på grund av att en person har uppförts på spärllista av annat Schengenland bör det klart framgå av lagen att personen inte måste avvisas och att svensk myndighet skall göra en självständig bedömning. Vi tillstyrker motion Ju21 yrkande 1.

### **Utfärdande av visering i vissa fall**

4. Margit Gennser (m), Sven-Erik Sjöstrand (v), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Claes Stockhaus (v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Propositionens förslag om att annat land skall kunna utfärda viseringar för Sverige är onödigt ingripande. Rent tekniskt kan samma resultat uppnås genom att en utlänning som har en giltig visering utfärdad i annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I propositionen heter det dock att "en sådan lösning inte ligger i linje med de intentioner som Schengenavtalet vilar på". Detta visar att Schengenavtalets utformning har ett primärt syfte att stegvis förvandla fria stater till en sammanhållen union. Ett beslut av denna dignitet får inte fattas i det fördolda. Det måste fattas öppet genom en beslutande folkomröstning på grund av beslutets exceptionella karaktär och inverkan på vår politiska demokrati. Vi anser att regeringen med kraft skall verka för ett regelsystem som främjar den fria rörligheten inom EU samtidigt som grundläggande principer för svensk suveränitet inte skadas eller överges. I detta sammanhang bör också påpekas att de förändringar som föreslås i propositionen vad gäller viseringar och gränskontroll kommer att kräva större finansiella insatser beroende på att kontrollen sprids ut över stora områden i stället för att som nu koncentreras till gränsöver-

### **Återkallande av uppehållstillstånd**

5. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Vi anser att utlänningslagens reglering om möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när den sökande lämnat falska uppgifter, dvs. bl.a. när sökanden inte längre kan göra gällande ett skyddsbehov, måste anses tillräcklig för att uppfylla Schengenkonventionen eftersom konventionen inte kräver att återkallande görs. Med bifall till motion Ju18 yrkande 5 bör riksdagen således avslå förslaget till ny grund för återkallande av uppehållstillstånd.

6. Kerstin-Maria Stalin (mp) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Vi anser att en annan stats nationella intressen inte skall få påverka bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte. Det måste därför klart framgå att Schengenkonventionen inte innebär någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd och att svenska myndigheter kan göra en självständig bedömning. Vi tillstyrker motion Ju21 yrkande 3.

### **Schengens informationssystem**

7. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Lagförslaget om Schengens informationssystem (SIS) kan inte anses tillräckligt underbyggt. SIS utestänger människor från deras rätt till prövning av asyl. Vidare är skyddet mot att uppgifter i SIS utlämnas till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga redan är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Vad beträffar SIRENE-kontoren är deras struktur och komplexitet knappast nämnda i propositionen. Med tanke på detta bör riksdagen i första hand avslå förslaget till lag om Schengens informationssystem. I andra hand bör regeringen få i uppdrag att arbeta för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering förbättras, att lägga fram förslag om ett parlamentariskt kontrollorgan samt återkomma med redovisning av SIRENE-kontorens funktion och befogenheter. Dessutom bör enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen lagregleras och tas in i lagen om Schengens informationssystem. Denna uppfattning vinner också stöd av konventionens artikel 114.2 som stipulerar att ”denna rättighet skall regleras i den nationella lagen”. Vi anser således att riksdagen i första hand med bifall till motion Ju18 yrkande 2 bör avslå förslaget till ny lag om Schengens informationssystem och i andra hand bifalla motionerna Ju18 yrkandena 6–8 och Ju22 yrkande 3.

8. Bo Könberg (fp), Rose-Marie Frebran (kd) och Magda Ayoub (kd) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

1999/2000:JuU17  
Bilaga 5

Enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen måste lagregleras och tas in i lagen om Schengens informationssystem. Denna uppfattning vinner också stöd av konventionens artikel 114.2 som stipulerar att "denna rättighet skall regleras i den nationella lagen". Med en sådan ändring av lagförslaget bör riksdagen bifalla motion Ju22 yrkande 3.

9. Kerstin-Maria Stalin (mp) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Registrering i SIS avser även asylsökande som skall vägras tillträde till hela Schengenterritoriet av den enda anledningen att de fått slutligt avslag på sin asylansökan i ett medlemsland. När det gäller enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS skall personuppgiftslagens regler om informationsskydd bli tillämpliga och detta bör framgå direkt av lagen om Schengens informationssystem. SIS öppnar för ett alltför vidsträckt flöde av uppgifter och alltför omfattande registrering av personer utan att systemet uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas. Eftersom det inte råder någon offentlighetsprincip inom Schengensamarbetet är det särskilt angeläget med insyn och kontroll i registerföringen. Vi tillstyrker motion Ju21 yrkandena 8 och 9.

## Socialutskottets yttrande

1999/2000:SoU4y

Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen

### Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 7 mars 2000 beslutat bereda bl.a. socialutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen, jämte motioner i de delar som har samband med utskottets beredningsområde.

Socialutskottet begränsar sitt yttrande till propositionens avsnitt 9.3 Schengen och narkotiska läkemedel. Några motioner har inte väckts i denna del.

Utskottet har vid sammanträde den 21 mars 2000 erhållit information av företrädare för Socialdepartementet och Läkemedelsverket om Schengen och narkotiska läkemedel.

### Socialutskottet

#### Schengensamarbetet

Det Schengensamarbete som Sverige anslutit sig till utgör ett led i strävandena inom EU att förverkliga målet om den fria rörligheten för personer – en av grundstenarna i EG:s regelverk. Personkontrollerna vid gränserna mellan de länder som deltar i samarbetet skall avvecklas successivt. För att den fria rörligheten inte skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten innefattar Schengensamarbetet en rad s.k. kompensatoriska åtgärder, exempelvis förstärkt yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Schengenkonventionen lägger stor vikt vid bekämpningen av all narkotikarelaterad brottslighet och innehåller särskilda regler om narkotika (art. 70–76).

#### Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att resande genom en ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika ges laglig möjlighet att föra ut narkotiska läkemedel från Sverige, om läkemedlen är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk. Vidare görs en följdändring i lagen till följd av EU-anpassad tullagstiftning. Enligt regeringen är nuvarande svenska bestämmelser beträffande införsel av resande av legalt förskrivna narkotiska läkemedel strängare än motsvarande regler inom Schengensamarbetet. Sverige har, i och med anslutningen till Schengensamarbetet, åtagit sig att godkänna sådana intyg som avses i artikel 75 i Schengenkonventionen och som utfärdas av andra Schengenländers behöriga myndigheter för en maximal period om 30 dagar. Sverige måste således, om



sådant intyg utfärdats, tillåta en resenär från ett annat Schengenland att införa narkotiska läkemedel inom ramen för en medicinsk behandling. De svenska reglerna måste följaktligen ändras i enlighet härmed. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att Schengenreglerna inte medger någon sådan uppdelning av narkotika i olika förteckningar som finns i Läkemedelsverkets föreskrifter. Det bör också uppmärksammas att Schengenreglerna inte reglerar det fall att en person bosatt i ett Schengenland får narkotiska läkemedel förskrivna i ett annat Schengenland.

Riksdagen har med anledning av propositionen om Schengensamarbetet givit regeringen till känna att de ifrågavarande regeländringarna måste betraktas som en tillfällig lösning (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181). Riksdagen har framhållit att i såväl Schengensamarbetet som i alla andra internationella sammanhang måste allt göras för att inte på något sätt underlätta spridningen av narkotika. Även regeringen vill framhålla vikten av att Sverige i alla internationella sammanhang motarbetar åtgärder som kan underlätta spridningen av narkotika och tvärtom aktivt verkar för en restriktiv narkotikapolitik.

Regeringen menar dock att den utvidgning av rätten till införsel av narkotiska läkemedel som följer av Schengenanslutningen, genom det uttalade kravet på intyg från en behörig myndighet, innebär en bättre kontroll av förskrivande läkare, patienter och preparat än vad som är fallet i dag. Denna uppfattning framförs också av såväl Socialstyrelsen som Läkemedelsverket. Folkhälsoinstitutet framhåller att det inte ser någon grund för att betrakta regleringen inom Schengen endast som en tillfällig lösning. Det bör också framhållas att det krav som följer av Schengenanslutningen innebär en möjlighet till fri rörlighet även för svårt sjuka människor, inte minst cancerpatienter, och inte någon eftergift för en mindre restriktiv narkotikapolitik. Det handlar här hela tiden om legal förskrivning av läkemedel till sjuka människor för personligt bruk.

Regeringen anser att en i Sverige bosatt person skall ges motsvarande lagliga möjlighet som andra Schengenmedborgare att medföra narkotiska läkemedel inom ramen för en medicinsk behandling vid resa till annat Schengenland. För att införsel av narkotikaklassade läkemedel lagligen skall kunna äga rum i ett sådant fall krävs en ändring i 3 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, som i sitt första stycke föreskriver att narkotika får importeras eller exporteras endast av den som har tillstånd till det. I paragrafens andra stycke meddelas regler endast om införsel i vissa fall av narkotiska läkemedel för medicinskt bruk. Regeringen föreslår därför att det i paragrafen föreskrivs att resande också utan särskilt tillstånd får föra ut narkotiska läkemedel från Sverige om läkemedlen är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk, jämför 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Det saknas enligt regeringen anledning till ändringar av reglerna om införsel av narkotiska läkemedel i förhållande till länder som står utanför Schengensamarbetet. För resenärer från andra länder än Schengenländer bör således nuvarande föreskrifter fortsätta att gälla. Detta förhållande bör, som Riksåklagaren framhållit i sitt remissvar, klargöras genom reglering i förordning.

Läkemedelsverket är central förvaltningsmyndighet för kontroll och tillsyn av läkemedel och skall enligt sin instruktion särskilt svara för kontrollen och tillsynen enligt bl.a. läkemedelslagen och lagen om kontroll av narkotika. Verket har också givits en omfattande föreskriftsrätt på området. Läkemedelsverket bör mot bakgrund härav också ges uppgiften och befogenheten att utfärda sådana intyg som avses i artikel 75 i Schengenkonventionen såvitt avser svenska resenärer. Varken detta eller godkännandet av de intyg som utfärdats av andra Schengenländerns behöriga myndigheter kräver någon lagstiftningsåtgärd. Läkemedelsverkets befogenhet att utfärda intyg bör föreskrivas i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.

Enligt 3 § tredje stycket lagen om kontroll av narkotika får narkotika inte tas om hand på det sätt som avses i 8 § första stycket 2 tullagen (1987:1065). Narkotika får inte heller utan tillstånd sändas genom tullområdet, åter föras ut eller förvaras i tullager som inrättats för förvaring av proviantartiklar och liknande. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. (transportlagen).

Vid EU-inträdet upphörde möjligheten att ta hand om en vara som är be- lagd med någon form av införselrestriktion innan förtullningen är avslutad. Däremot finns det fortfarande en möjlighet enligt transportlagen att transitera sådana varor genom landet eller förvara dem på någon form av tullager eller att förstöra eller återutföra dem. Inte heller finns det nu längre några tullager som har inrättats för förvaring av proviantartiklar och liknande. Den inle- dande meningen i 3 § tredje stycket lagen om kontroll av narkotika liksom den senare delen i påföljande mening kan därför, som Tullverket framhållit, tas bort.

### **Socialutskottets bedömning**

Schengenkonventionen lägger stor vikt vid bekämpningen av all narkotikare- laterad brottslighet. Schengenstaterna har åtagit sig att i enlighet med FN:s konventioner på narkotikaområdet vidta alla erforderliga åtgärder för att förebygga och bekämpa olaglig handel med narkotika och narkotiska läke- medel samt att därutöver särskilt bevaka de platser som är kända för narkoti- kahandel för att minska spridningen av narkotiska preparat till nya missbru- kargrupper. De har vidare åtagit sig att i enlighet med sin konstitution och nationella lagstiftning tillåta s.k. kontrollerade leveranser på sina territorier, att förstärka sin kontroll över person- och varutrafiken samt av transportme- del vid de yttre gränserna i syfte att förhindra olaglig införsel av narkotika och narkotiska läkemedel samt att garantera att gällande lagstiftning medger beslag och förverkande av tillgångar som härrör från illegal handel med narkotika. Schengenkonventionen innehåller också särskilda regler om rätt att medföra narkotiska läkemedel vid resa till ett annat Schengenland. En resande får medföra narkotiska läkemedel för medicinsk behandling under förutsättning att en behörig myndighet i hemlandet har utfärdat ett särskilt intyg. Den behöriga myndigheten skall utfärda intyget på grundval av läkares ordination.

Ett enigt Socialutskott har klart uttalat sin inställning vad gäller narkotikapolitikens mål och inriktning. Utskottet har därvid bl.a. anfört (se t.ex. betänkande 1998/99:SoU4 Narkotikapolitik) att målet för den svenska narkotikapolitiken är att skapa ett narkotikafritt samhälle. Utskottet har också pekat på att den illegala narkotikahandlingen är ett stort och växande problem för världssamfundet som endast kan lösas med internationellt samarbete. Den globala utvecklingen av narkotikahandeln som pågår och den påverkan utvecklingen har för Sveriges del, framför allt vad gäller dagens ungdomar, oroar utskottet. Sveriges internationella narkotikapolitik måste vara tydlig, konsekvent och långsiktig. Utskottet har vidare anfört att Sveriges restriktiva narkotikapolitik ligger till grund för det internationella engagemanget och att Sverige sedan länge deltar mycket aktivt i det internationella samarbetet på detta område. Utskottet har också understrukit att det är synnerligen angeläget att regeringen med kraft fortsätter att bekämpa alla krav på legalisering av narkotika och liberalisering av narkotikapolitiken, såväl nationellt som på det internationella planet. Sverige måste fortsätta att aktivt driva sin inställning i narkotikafrågor internationellt, bl.a. inom FN, Europarådet, EU och i det nordiska samarbetet.

Den utvidgning av rätten till införsel av narkotiska läkemedel som följer av Schengenanslutningen innebär en möjlighet till fri rörlighet även för svårt sjuka människor med legalt förskrivna läkemedel för personligt bruk. Socialutskottet delar bedömningen att det krav som i detta fall följer av anslutningen till Schengen inte innebär någon eftergift för en mindre restriktiv narkotikapolitik. Genom den ändring som föreslås i 3 § andra stycket lagen (1992:860) om kontroll av narkotika vad gäller utförsel av sådana läkemedel ges personer bosatta i Sverige samma lagliga möjligheter som andra Schengenmedborgare att medföra narkotikaklassade läkemedel vid resa till annat Schengenland. Socialutskottet ställer sig bakom förslaget.

Socialutskottet vill slutligen än en gång understryka det angelägna i att Sverige, nationellt och internationellt, fortsätter att verka för en restriktiv syn på narkotika. Socialutskottet delar bedömningen att spridning av narkotika inte i något sammanhang får underlättas. Socialutskottet förutsätter att regeringen inom ramen för Europasamarbetet verkar för en generellt restriktiv förskrivning av narkotikaklassade läkemedel. Det är angeläget inte minst mot bakgrund av att flera EU-länder inför eller överväger att införa försöksprogram med legal förskrivning av narkotika.

Stockholm den 28 mars 2000

På socialutskottets vägnar

*Ingrid Burman*

I beslutet har deltagit: Ingrid Burman (v), Chris Heister (m), Susanne Eberstein (s), Margareta Israelsson (s), Rinaldo Karlsson (s), Chatrine Påls-son (kd), Leif Carlson (m), Conny Öhman (s), Rolf Olsson (v), Cristina



Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna .....	2
Motioner väckta med anledning av propositionen .....	2
Motioner väckta under allmän motionstid .....	4
Utskottet .....	6
Inledning.....	6
Bakgrunden till Schengensamarbetet .....	6
Sveriges deltagande.....	7
Ärendet och dess beredning .....	7
Schengensamarbetet och Amsterdamfördraget .....	8
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	8
Avslag på lagförslagen.....	9
Internationellt polisiärt samarbete.....	10
Schengens informationssystem .....	13
Gränskontroll m.m. ....	16
Straffprocessuella tvångsmedel vid gränskontrollen .....	16
Inre utlänningskontroll .....	17
Avvisning av personer på spärrlista .....	18
Utländska viseringar.....	19
Återkallelse av uppehållstillstånd.....	20
Narkotiska läkemedel.....	21
Resurser m.m. ....	22
Europol m.m. ....	23
Motionerna.....	23
Bakgrund.....	24
Överväganden .....	27
Övrigt.....	27
Hemställan .....	28
Reservationer.....	31
1. Avslag på propositionen såvitt avser Schengens informationssystem (mom. 1) (v, mp).....	31
2. Gränsöverskridande övervakning och förföljande (mom. 3) (mp) .....	32
3. JO:s och JK:s tillsyn (mom. 6) (v, kd, fp, mp).....	32
4. Schengens informationssystem (mom. 7) (m, kd, fp) .....	33
5. Schengens informationssystem (mom. 7) (v, mp).....	33
6. Straffprocessuella tvångsmedel i gränskontrollverksamheten (mom. 9) (m, fp) .....	34
7. Den inre utlänningskontrollen (mom. 10) (v, mp) .....	34
8. Avvisning av personer på spärrlista (mom. 11) (v, mp).....	35
9. Utfärdande av visering i vissa fall (mom. 12) (v, mp) .....	35
10. Återkallelse av uppehållstillstånd (mom. 14) (v) .....	36
11. Återkallelse av uppehållstillstånd (mom. 14) (mp).....	36
12. Resurser m.m. (mom. 19) (m, kd).....	36

13. Avskaffande av Europol (mom. 20) (mp) .....	37
14. Det framtida Europol (mom. 21) (m, kd) .....	37
15. Det framtida Europol (mom. 21) (v, mp) .....	38
16. Överstatligt beslutsfattande (mom. 22) (fp) .....	39
17. Åtgärder mot narkotikabrottslighet (mom. 23) (m, kd, fp) .....	39
18. En gemensam europeisk straffrätt (mom. 24) (kd).....	39
Särskilda yttranden .....	40
1. Gränsöverskridande övervakning och förföljande (mom. 3) (v) .....	40
2. Lagen om Schengens informationssystem (mom. 8) (v).....	40
3. Avskaffande av Europol (mom. 20) (v) .....	40

Bilagor:

1. Regeringens lagförslag .....	41
2. Utskottets lagförslag .....	65
Förslag till lag om ändring i lagen (2000:147) om ändring i vapenlagen (1996:67) .....	65
3. Avtal mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen.....	66
4. Konstitutionsutskottets yttrande 1999/2000:KU4y.....	76
5. Socialförsäkringsutskottets yttrande 1999/2000:SfU5y.....	88
6. Socialutskottets yttrande 1999/2000:SoU4y.....	104