

Till statsrådet och chefen för
Justitiedepartementet

Genom beslut den 6 februari 1997 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera konsekvenserna av Europeiska unionens utvidgning för Sverige samt, i andra hand, för unionen som helhet och de länder som ansöker om medlemskap i EU, de s.k. kandidatländerna, när det gäller samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom EU.

Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen den 5 mars 1997 Rütger Croneborg till särskild utredare. Till sekreterare utsågs hovrättsassessorn Kavita Bäck Mirchandani.

Utredningen utgör en av sju utredningar som belyser konsekvenserna av en utvidgning av Europeiska unionen ur olika perspektiv. Utöver utredningen om konsekvenserna för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor omfattar denna serie utredningar om konsekvenserna för säkerhetspolitiken, samhällsekonomin, jordbruket och den gemensamma jordbrukspolitiken, regional- och strukturpolitiken, miljön samt personers fria rörlighet vad avser arbetskraft.

Utredningen har i sitt arbete samrått med Utredningen EU:s utvidgning: konsekvenserna för personers fria rörlighet m.m. (A 1997:03).

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Ett utvidgat europeiskt område med FRIHET, SÄKERHET och RÄTTVISA (SOU 1997:159).

Trosa i oktober 1997

Rütger Croneborg

Kavita Bäck Mirchandani

Innehållsförteckning

	<i>Sammanfattning</i>	7
	<i>Summary</i>	17
1	<i>Utredningsuppdraget</i>	29
	1.1 Direktiven	29
	1.2 Utredningens arbetssätt	29
2	<i>Utgångspunkter</i>	33
	2.1 Öst-, Central- och Västeuropa	33
	2.2 EU	35
	2.2.1 Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor av i dag och dess bakgrund	35
	2.2.2 Amsterdamfördraget: Ett gradvis inrättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa ...	41
	2.3 Utvidgningen	44
	2.3.1 Allmänt	44
	2.3.2 Villkor för medlemskap	45
	2.3.3 Bistånd	48
3	<i>Rättsstatsprincipen (the rule of law)</i>	51
4	<i>Yttre gränskontroll</i>	55
	4.1 EU	55
	4.2 Kandidatländerna	58
	4.3 Sverige	60
5	<i>Fri rörlighet för personer inom EU</i>	63
	5.1 Begreppets innebörd	63
	5.2 Bevakning av inre gräns	67

6	<i>Tillträde till EU för medborgare i tredje land</i>	71
6.1	Allmänt	71
6.2	Flyktingpolitik	72
6.2.1	Inledning	72
6.2.2	EU	74
6.2.3	Kandidatländerna	78
6.2.4	Sverige	80
6.3	Invandringspolitik	81
6.3.1	EU	81
6.3.2	Kandidatländerna	83
6.3.3	Sverige	85
6.3.4	Särskilt om viseringspolitiken	86
7	<i>Olaglig invandring</i>	89
7.1	EU	89
7.2	Kandidatländerna	93
7.3	Sverige	95
8	<i>Bekämpande av gränsöverskridande kriminalitet</i>	99
8.1	Inledning	99
8.2	Organiserad brottslighet	102
8.2.1	EU	102
8.2.2	Kandidatländerna	112
8.2.3	Sverige	120
8.3	Terroristbekämpning	123
9	<i>Övrigt rättslig samarbete</i>	125
10	<i>Slutord</i>	130
<i>Bilagor</i>		
1.	Kommittédirektiv	133
2.	Underlagsmaterial	141
3.	Jämförelsetabeller	149

Sammanfattning

Denna utredning handlar om rättsligt och inrikes samarbete i en utvidgad Europeisk union. Med rättsligt och inrikes samarbete brukar man avse områdena asylpolitik; yttre gränskontroll; invandringspolitik, i synnerhet villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse; kampen mot olaglig invandring; kampen mot narkotikamissbruk; kampen mot bedrägeri i internationell skala; civil- och straffrättsligt samarbete samt polis- och tullsamarbete.

När detta skrivs regleras det rättsliga och inrikes samarbetet i EU främst av Unionsfördraget (Maastrichtfördraget) i dess s.k. tredje pelare samt, när det gäller krav på visering för tredjelandsmedborgare vid inresa i EU, av EG-fördraget. Till detta kommer, för dem som deltar i det samarbetet, Schengenavtalet och dess tillämpningskonvention (Schengenkonventionen).

Europeiska unionen utvidgades senast år 1995 genom Finlands, Sveriges och Österrikes inträde. Inför nästa utvidgning har Cypern, sju central- och östeuropeiska stater samt de tre baltiska staterna ansökt om medlemskap. EU-länderna har genomfört en översyn av de grundläggande fördragen som en förberedelse för en kommande ny utvidgning. Resultatet, *Amsterdamfördraget* från sommaren 1997, har undertecknats men ännu inte ratificerats av EU:s medlemsstater.

Det har sagts i debatten att fördragsrevisionen inte gick tillräckligt långt. På det rättsliga och inrikes samarbetsområdet kan man i alla fall konstatera att reformen var betydande. Detta gäller i synnerhet på områdena gränskontroll, fri rörlighet för personer, invandringspolitik och flyktingpolitik. Dessa frågor, liksom det civilrättsliga samarbetet, förs nämligen genom Amsterdamfördraget över till den första pelaren i EG-fördraget. Klara målsättningar och tidsgränser för genomförandet av åtgärder på dessa områden har också fastlagts. Fri rörlighet för personer genom borttagande av personkontroll vid de inre gränserna skall inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets ikraftträdande ha införts i hela unionen, med undantag för Storbritannien och Irland. Dessutom skall Schengensamarbetet införlivas med EU. Detta innebär bl.a. att delar av Schengenregelverket skall lyftas in i EG-fördraget. Överförande till första pelaren av konventioner och beslut, som redan fattats inom tredje pelarens ram eller som finns i Schengenregelverket, sker inte automatiskt, utan kräver förhandlingar. De beslut som fattas fordrar enhällighet. Detta gäller både överförandet som sådant och den nya utformningen av rättsakterna.

Att samarbetet på detta sätt i stora delar förs in under första pelaren kommer att ge det en helt annan stadga än hittills. Besluten får den välkända formen av förordningar och direktiv, där nu t.ex. mellanstatliga

konventioner har nyttjats som form. EG-domstolen och kommissionen får också sin fulla behörighet på dessa delar av det rättsliga och inrikes området.

Det bör emellertid observeras att straffrättsligt samarbete och polissamarbete, dvs. samarbetet för att förebygga och bekämpa brottslighet, lämnas kvar i tredje pelaren. Detta samarbete förblir alltså i grunden mellanstatligt, även om det stramas upp genom att bindande beslutsformer införs. Dessutom förstärks institutionernas roll i det kvarvarande tredjepelarsamarbetet betydligt.

För läsaren av denna rapport är det emellertid bekymmersamt att det rättsliga och inrikes samarbetet på detta sätt i nuläget finns formulerat i tre olika regelverk (de nuvarande fördragen, Schengenregelverket och Amsterdamfördraget). Det gör troligtvis framställningen svårläslig. Situationen för kandidatländerna blir klarare. Det blir till sist ett enda regelverk som de måste anpassa sig till. Det är det som gäller när Amsterdamfördraget har genomförts av EU:s medlemsstater.

Amsterdamfördraget formulerar också ännu ett nytt mål för det europeiska samarbetet. Målet är att skapa ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Häri omfattas samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Namnet på denna rapport är därmed givet: "Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa."

Sovjetväldets sammanbrott och järnridåns fall åren 1989-1991 innebar en omvälvande förändring för de central- och östeuropeiska samt baltiska kandidatländerna liksom för staterna i vad som tidigare var Jugoslavien och för andra länder i Oberoende Staters Samväldet (OSS). Frigörelsen har betytt en forcerad övergång från planekonomi till marknadsekonomi samtidigt som de dittillsvarande samarbets- och styrningsstrukturerna i området i långa stycken har brutit samman. Som en reaktion mot tidigare hårda begränsningar infördes samtidigt en liberal regim när det gäller rätten att resa in i och ut ur det egna landet.

Effekterna har visat sig på många sätt. För denna utredning är i synnerhet de effekter av intresse, som har att göra med människors fria rörlighet och med dennas skuggsida, den illegala migrationen och den gränsöverskridande brottsligheten. Möjligheten att skapa "ett område med frihet, säkerhet och rättvisa" är inte minst beroende av hur man skall kunna realisera det förstnämnda målet samtidigt som man håller olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet i schack. Den väg som Europa har valt skildras i denna rapport.

Den *fria rörligheten för personer i EU* kan avse två olika saker. Den ena aspekten gäller EU-medborgares rätt att fritt resa in i och uppehålla sig i en annan medlemsstat för att där söka och ta anställning, starta egen verksamhet eller ta emot tjänster eller i övrigt lagligen vistas där. Denna frihet har realiserats i unionen och kommer (möjligen efter överenskomna övergångstider) att gälla också för medborgarna i nya medlemsstater. Den andra aspekten gäller avvecklandet av personkontroller vid inre gräns, dvs. vid gränserna mellan EU:s medlemsstater. Denna frihet har ännu så

länge endast realiserats mellan åtta av EU-länderna och detta har skett inom ramen för Schengensamarbetet. Det är den fria rörligheten för personer i denna sista mening som behandlas i denna rapport. För att den skall kunna realiserats krävs, som nyss sades, att man skapar garantier mot icke önskvärda sidoeffekter. Det kan då genast konstateras att olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet är välkända företeelser i dagens EU. Det nya är att förhållandena i Central- och Östeuropa samt Baltikum nu har blivit sådana att de negativt påverkar EU-länderna, dvs. skärper situationen. Kandidatländerna är, med något undantag, alla transitländer för illegal migration västerut. Den organiserade brottsligheten har fått fotfäste i alla kandidatländer och sträcker sina kontakter in i Västeuropa. Det är alltså riktigtast att säga att dessa negativa företeelser utgör ett alleuropeiskt problem. Därmed är också sagt att lösningen bör vara gemensam.

Genom att öppna dörren till ett medlemskap har EU givit kandidatländerna ett mycket starkt incitament att delta i arbetet på en sådan alleuropeisk lösning. Man kan uttrycka det så att statsmakten och medborgarna i dessa länder inbjudits att bli medarbetare i arbetet på att förverkliga ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Framtiden får utvisa om det lyckas. Mycket tyder på att utvecklingen i kandidatländerna för närvarande går åt rätt håll, i vart fall i flera av dem. Om förhandlingarna sköts seriöst, om de central- och östeuropeiska och baltiska kandidatländerna ges tillräckligt stöd under processen och om samarbetet över gränserna kan bygga på förtroende också för de nya medlemsstaterna, kommer EU:s utvidgning inte att skapa nya problem på det rättsliga och inrikes området. I stället kan man säga att utvidgningen, under samma förutsättningar, innebär lösningen av ett problem.

Det bör tilläggas att det alleuropeiska samarbetet måste utsträckas till stater bortom kandidatländerna, framför allt till Ryssland, Ukraina och Vitryssland, låt vara i andra former. Det bör undvikas att förhållandena i dessa länder destabiliserar utvecklingen i de nya medlemsstaterna. På grund av sitt geografiska läge löper de senare risken att importera problem från sina grannar, alltså en analogi till den situation som EU-länderna nu själva befinner sig i, i relation till kandidatländerna.

Kandidatländerna är skyldiga att acceptera unionens hela regelverk på det rättsliga och inrikes området. Någon särbehandling liknande den, som Storbritannien och Irland utverkade i Amsterdam, kan de inte räkna med. I den meningen kan man säga att det ställs samma krav på kandidatländerna som det ställdes på exempelvis Sverige, men det finns en skillnad. Av vårt land begärdes inte att vi skulle visa upp "stabilitet hos de institutioner, som säkerställer demokrati, *rättsstatsprincipen* (the rule of law), mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter". Detta krav, som formulerades år 1993 av Europeiska rådet i Köpenhamn, måste kandidatländerna leva upp till för att ett medlemskap skall kunna komma i fråga. Kommissionen har uttalat att ett kandidatland, Slovakien,

för närvarande inte uppfyller kravet. Därmed är inte sagt att situationen är entydig i de övriga.

Europeiska unionen kan ses som en förtroendepakt. Inte minst den fria rörligheten för personer i ett utvidgat EU förutsätter att de deltagande länderna har förtroende för varandras förmåga att *i praktiken* efterleva de inbördes åtagandena (regelverket). Eftersom genomförandet av alla beslut och överenskommelser på det rättsliga och inrikes området ligger i händerna på medlemsstaternas regeringar och förvaltningar måste höga krav ställas på de deltagande staternas rättsvårdande och förvaltande instanser. Här finns en central punkt för bedömning av utvidgningens konsekvenser.

Kandidatländerna, eller i vart fall de flesta av dem, kan förväntas överta EU:s regelverk som sådant under de närmast följande åren. Därutöver måste de införa nationell lagstiftning på näraliggande områden som straff- och processrätt och utlännings- och asylrätt. De myndigheter som skall tillämpa lagstiftningen måste vara kompetenta, ha tillräckliga resurser (också för att kunna delta i det vittförgrenade EU-samarbetet) samt arbeta inom ramen för rättsstatsprincipen. Det är framför allt på detta fält det brister.

Domstolarna i kandidatländerna försöker nu hantera ny lagstiftning, där praxis saknas och där domarna saknar utbildning. Domare, åklagare och försvarsadvokater är lågavlönade och därtill för få. Detta leder till rättsosäkerhet och ibland mycket långa väntetider. Polis och tull har ofta låg social status, vilket är ett arv från tiden före frigörelsen. Det kan ifrågasättas om en klar uppfattning har hunnit rota sig om vad statens roll bör vara i ett modernt rättssamhälle. Korruptionen är traditionell och utbredd. Kompetent och språkkunnig personal saknas i tillräcklig omfattning, rutiner och utrustning lämnar mycket övrigt att önska. Förtroendefrågan ställer sig själv.

Samarbetet mellan regeringar och myndigheter i EU på det rättsliga och inrikes området rör människonära frågor som gränskontroller, upprätthållande av lag och ordning, rättsäkerhet, brottsbekämpning, inbördes rättshjälp i brottmål, asylpolitik och olaglig invandring. Samarbetet över gränserna, som ofta för med sig utbyte av känslig information, förutsätter förtroende för samarbetsparten.

Slutsatsen är att en komplettering av nationell lagstiftning och en upprustning av de rättsvårdande myndigheterna är nödvändig i kandidatländerna, om dessa med framgång skall kunna inlemmas i ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Riskerna finns att kandidatländernas knappa resurser satsas på andra områden, som ses som mer angelägna. Upprustningen måste därför ges fullt stöd av EU och dess medlemsstater. EU-länderna och kommissionen bär också ett ansvar för att de här nämnda aspekterna av medlemskapet inte försummas under förhandlingarna.

I Amsterdamfördraget görs klart att EU-länderna (med undantag för Storbritannien och Irland) är skyldiga att avveckla personkontrollen vid

gränserna sig emellan (inre gränser) och att harmonisera kontrollen på en hög nivå vid sina gränser mot tredje land (yttre gränser). Härmed skapas så småningom ett enda europeiskt område med fri rörlighet för personer. I perspektivet ligger att kandidatländerna som medlemmar av EU skall inlemmas i detta område. Den harmoniserade yttre gränskontrollen gör det samtidigt möjligt att samordna medlemsstaternas invandrings- och flyktingpolitik och att mer effektivt hindra olaglig invandring i unionen. Vägen till detta mål är dock lång. Ännu så länge har kontrollen vid inre gräns endast avvecklats mellan åtta av Schengenländerna.

Personkontrollen vid gräns har flera viktiga funktioner. Den är en återhållande faktor för den som olagligt söker ta sig in i ett land. Asylsökandes identitet och resväg kan lättare fastställas vid inresetillfället än senare inne i landet. Personkontrollen är också ett led, ett verktyg, i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten. Det är därför naturligt att en stat, som i likhet med de nämnda Schengenländerna avstår från personkontroll vid inre gräns, söker andra garantier för att riskerna skall bli hanterliga.

Schengenländerna emellan tar sig detta uttryck i nära praktiskt polissamarbete mellan länder som delar en gräns. I flera fall har också bevakningen av den inre gränsen intensifierats med nya metoder som medför ökad polisiär närvaro i gränsområdet. I ett fall, Frankrike, har personkontrollen återinförts vid vissa gränssnitt under åberopande av en undantagsklausul i Schengenkonventionen och av risken för olaglig narkotikatrafik. Också Sverige bör finna nya former för att bevaka personers rörlighet över inre gräns, när den nuvarande personkontrollen avvecklas. En modell finns i den bevakning tullen utövar med stöd av särskild lagstiftning, som infördes när den tidigare systematiska tullkontrollen upphörde i och med vårt lands inträde i tullunionen. Resultat kan också nås genom ökad samverkan med tull- och polismyndigheter i kandidatländerna. Erfarenheten visar att allt detta kräver resurser. Sverige har dock en fördel i sin geografi. Endast vissa hamnar/färjelägen och vissa flygplatser kan bli inre gräns i förhållande till nya EU-medlemmar i Central- och Östeuropa samt Baltikum.

Att ett kandidatland blir medlem av EU betyder inte nödvändigtvis att personkontrollen vid gränserna mellan detta land och övriga EU-länder omedelbart tas bort. Avvecklingen kräver ett rådsbeslut i EU. Ett sådant beslut kan fattas vid en tidpunkt då man bedömer att risken är hanterlig. För svensk del bör gälla att risken av att avveckla personkontrollen vid gränsen mot en ny medlemsstat, alltså mot ett kandidatland, inte får vara större än risken är att avveckla kontrollen mellan nuvarande EU-länder.

När beslut skall fattas om att ta bort den inre gränskontrollen, är den yttre gränskontrollens kvalitet en av de viktigaste bedömnings-grunderna. Detta är i allra högsta grad relevant när det gäller kandidatländerna. Dessa är i färd med att bygga upp en modern gränskontroll med stöd av EU och dess medlemsstater, däribland Sverige. I några fall har man nått långt. I många fall är bristerna påtagliga. Dessa brister gäller både personal och

utrustning, vartill ofta nog kommer tjänstemännens besticklighet.

Kandidatländerna har också andra problem att lösa på vägen. Utvidgningen bör inte medföra att EU importerar gränstvister. Sådana bör vara lösta före medlemskapet. För några kandidatländer (t.ex. Ungern) kan en skärpt personkontroll vid gränsen vålla svårigheter, därför att man har en nära språklig, kulturell och historisk gemenskap med befolkningsgrupper i grannländerna. För Sveriges del gäller att vår yttre EU-gräns förändras ganska litet när EU utvidgas med central- och östeuropeiska och baltiska stater. Hela vår kust är och förblir yttre gräns. Eftersom trafiken över Östersjön med all sannolikhet ökar med tiden (den är redan betydande) bör bevakningen av vår Östersjökust förstärkas. Den utgör en del av EU:s yttre gräns, som Sverige är skyldig att bevaka. En kedja är inte starkare än sin svagaste länk. De krav vi ställer på kandidatländerna, bör vi också själva kunna leva upp till.

En annan konsekvens av den fria rörligheten för personer i ett utvidgat EU är att den inre utlänningskontrollen måste bli bättre. Varje land svarar själv för detta. Det kontrollinstrument som allmänt används i de europeiska länderna är, vid sidan av gränskontrollen, uppehållstillståndet. De svenska bestämmelserna är här generella och gör endast undantag för nordiska medborgare. Den grundläggande principen om EU-medborgarnas fria rörlighet inom EU gör dock att uppehållstillståndet som kontrollinstrument mest har intresse i vad avser tredjelandsmedborgare. Detta förhållande ändras inte vid en utvidgning av EU. Inom EU pågår en diskussion om vilken ställning som skall tillerkännas sådana tredjelandsmedborgare som vistas legalt i en medlemsstat. Exempel från nuvarande EU kan vara turkiska medborgare i Tyskland och från kandidatländerna den ryskspråkiga minoriteten i Estland och Lettland. Av mera direkt intresse för Sverige är dock frågan hur man skall komma till rätta med olaglig invandring och bosättning i vårt land. Man kan inte bortse från en ökad risk i framtiden. Det har sagts att omkring två miljoner människor vistas olagligen i EU. Situationen är liknande i kandidatländerna, vars gränser ibland är dåligt bevakade och som därför har blivit både mottagar- och transitländer för illegal migration. Den inre utlänningskontrollen är i dag mycket svag i Sverige. Att denna kontroll effektiviseras är en naturlig konsekvens av att den inre gränsen öppnas mot nya medlemsstater från det forna östblocket.

Flyktingpolitiken är i EU en fråga som varje medlemsstat i huvudsak handhar själv. Alla medlemsstater är härvid bundna av 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning med dess tilläggsprotokoll (New York 1967). Några steg har dock tagits i riktning mot en samordnad flyktingpolitik i EU och genom fördragsändringen i Amsterdam förs frågan in under första pelaren i EG-fördraget. Detta innebär en ytterligare harmonisering av EU:s asylpolitik genom införande av gemensamma miniminivåer eller miniminormer bl.a. när det gäller mottagande av asylsökande, handläggning av asylansökningar, beviljande av flyktingskap och för att ge tillfälligt skydd för fördrivna personer.

Rådet ges också befogenhet att besluta om ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna i samband med insatser för att ta emot flyktingar. Genom Dublinkonventionen regleras redan frågan om vilken av medlemsstaterna som skall ansvara för prövningen av en asylansökan som framställts i en av EU:s medlemsstater. Harmoniseringen av flyktingpolitiken avser emellertid inte att frånta en medlemsstat möjligheten att bedriva en mer generös asylpolitik än de övriga.

Kandidatländerna har tillträtt Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll. Utvidgningen av EU med kandidatländerna kan knappast väntas få negativa konsekvenser av betydelse på det flyktingpolitiska området. Tvärtom kommer utvidgningen att innebära att ytterligare länder deltar i utvecklandet av den europeiska flyktingpolitiken och att de deltar aktivt i samrådet. De svårigheter som vållas av kandidatländernas svaga administrativa strukturer bör avhjälpas genom fortsatt stöd från EU och dess medlemsstater.

Organiserad, gränsöverskridande brottslighet existerar i EU likaväl som i kandidatländerna. Europa är ett operationsfält för internationellt verksamma förbrytarsyndikat, oftast med ursprung i Syd-, Väst- eller Östeuropa, men ibland med ursprung längre bort, t.ex. i Asien eller Latinamerika.

Samarbetet inom EU för att bekämpa detta slags brottslighet sågs länge som en nödvändig stödjande åtgärd för att möjliggöra att personkontrollen togs bort vid unionens inre gränser. Men detta begränsade synsätt är vilseledande. Den samordnade kampen mot brottsligheten har äldre rötter, bl.a. i Europarådets arbete, och har i Amsterdamfördraget getts en självständig ställning. Här uttalas klart att förebyggande och bekämpning av brottslighet är ett led i arbetet med att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Samarbetet skall ske i mellanstatliga former. Brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna, i synnerhet polis- och tullmyndigheter, skall samverka, både direkt och genom Europol.

Den organiserade brottsligheten i Europa befattar sig med skilda slag av kriminell verksamhet. Ofta väljs den verksamhet som för tillfället ger störst ekonomisk vinning till lägsta risk. Den fortgående internationaliseringen av kommunikationerna, i bred mening, används för brottsliga syften. Hastigheten och anonymiteten utnyttjas. Olaglig tillverkning av och handel med narkotika är ett typiskt exempel på vad den organiserade brottsligheten befattar sig med. Andra exempel är människosmuggling, handel med kvinnor och barn, illegal handel med stulna fordon, beskyddarverksamhet, beställningsmord, finansiella bedrägerier och penningtvätt.

Det är lätt att konstatera att den organiserade brottsligheten redan är etablerad inom EU. De italienska maffiaorganisationerna är ett tydligt exempel. Ändå är det oroande att liknande brottslighet har fått fotfäste i kandidatländerna och, av allt att döma, tilltar där. Den negativa utvecklingen påverkas av kriminella grupperingar i Ryssland, Vitryssland

och Ukraina. Detta kan inte undgå att påverka situationen också i EU-länderna. Bland de mer motbjudande inslagen är handeln från öst till väst med kvinnor och barn. De central- och östeuropeiska kandidatländerna är också betydande transitländer i den internationella olagliga narkotikahandeln.

Kandidatländerna är i färd med att bygga upp sitt försvar mot denna kriminalitet. De får här stöd av EU och dess medlemsstater, bland dem Sverige. De har undertecknat de internationella narkotikakonventionerna och, i en del fall, den europeiska penningtvättkonventionen. Deras arbete försvåras dock av bristande resurser och av korruption i polis- och tullväsendet.

Slutsatsen måste bli att kandidatländernas medlemskap i EU på detta område är en vinning för alla parter om och i den mån statsmakterna i de nya medlemsstaterna förmår kontrollera brottsituationen i det egna landet. För att detta skall vara möjligt fordras fullt stöd av EU och dess medlemsstater. Dessutom krävs, på sikt, ett växande inbördes förtroende mellan de deltagande förvaltningarna i alla berörda länder.

Det är emellertid fel att enbart fästa blicken på situationen i kandidatländerna. Bekämpandet av den organiserade brottsligheten är redan nu en alleuropeisk (eller, om man så vill, global) fråga som ställer stora krav på EU-samarbetet redan i dag. Inom EU tycks en utveckling vara på gång som pekar framåt. Där insatserna tidigare inriktades på att genom resolutioner och andra överenskommelser uppmärksamma och identifiera olika typer av gränsöverskridande kriminalitet, fokuseras nu den organiserade brottsligheten som sådan. Europeiska rådet ställde sig i Amsterdam bakom de förslag till samordnade åtgärder mot den organiserade brottsligheten som den s.k. högnivågruppen hade lagt fram. Förslagen är praktiskt inriktade. Inte minst föreslås åtgärder för att underlätta samverkan mellan de olika brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna.

Den framtida uppgiften för Europeiska unionen, inbegripet Europol, är grannliga. Strategiska brottsbekämpningsfrågor skall hanteras med bibehållen nationell självständighet för medlemsstaterna. Brottsbekämpningen skall vara effektiv, samtidigt som rättsstatsprincipen iakttas och skyddet för den enskildes integritet respekteras. Det är ju till försvar för bl.a. dessa värden som kampen förs.

För Sveriges del blir en av konsekvenserna krav på ökade insatser av de myndigheter som har till uppgift att bekämpa den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten. Uppgiften är att i ett allt öppnare Europa hindra att sådan brottslighet får fäste i vårt land. Detta kan vara resurskrävande. Dessutom krävs att också Sverige uthålligt fortsätter de stödinsatser, som inletts genom EU och andra internationella organisationer eller nationellt.

Det utredningsarbete som ligger till grund för denna rapport har tydligt visat några grundläggande saker:

För det första: Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna i Europeiska unionen och representerar, när den har förverkligats, en stor landvinning. Samtidigt utgör den en utmaning redan för de nuvarande medlemsstaterna. Denna utmaning skärps när friheten utsträcks till kandidatländerna. Sverige bör förbättra sin utlänningskontroll såväl vid yttre gräns som inne i landet.

För det andra: Olaglig invandring och organiserad brottslighet plågar redan i dag medlemsstaterna i Europeiska unionen. Brottsligheten har sina rötter såväl inom som utanför unionen. Den illegala migrationen och den av allt att döma tilltagande organiserade brottsligheten i kandidatländerna representerar ett hot, oavsett utvidgningsfrågans lösning. Det bästa sättet att komma till rätta med detta hot är att dra in kandidatländerna i en process som slutar med medlemskap i unionen. I de fall detta har framgång blir statsmakterna i kandidatländerna medarbetare i det pågående arbetet med att komma till rätta med olaglig invandring och organiserad brottslighet. Medlemskapet betyder då inte att ett problem uppstår, utan lösningen på ett problem. För Sveriges del krävs ordentliga satsningar från de rättsvårdande myndigheternas sida när det gäller samarbete över gränserna.

För det tredje: Om man vill att kandidatländerna skall bli medarbetare i arbetet med att skapa ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa, måste förtroende finnas mellan de gamla och nya medlemsstaterna. Även om dessa länder övertar hela unionens regelverk på det rättsliga och inrikes området, vilket är sannolikt, är den praktiska tillämpningen av detta fortsatt osäker. Här är det största problemet bristerna i kandidatländernas nationella lagstiftning och administration. Konsekvensen är att unionen och dess medlemsstater, däribland Sverige, måste fortsätta och vidga sitt bistånd.

Summary

This report deals with cooperation relating to judicial and home affairs (JHA) in an enlarged European Union. The JHA area usually includes asylum policy; external border control; immigration policy, especially the conditions for third country citizens entering and remaining in a country; the fight against illegal immigration; the fight against drug abuse; the fight against fraud on an international scale; civil and criminal law cooperation; and police and customs cooperation.

At the time of writing, the judicial and home affairs cooperation in the EU is regulated primarily by the Treaty on European Union (the Maastricht Treaty), under its "third pillar", and, for visa requirements for third country citizens entering the EU, the Treaty of Rome. In addition, there are the Schengen Agreement and the convention implementing the Schengen Agreement (the Schengen Convention).

The European Union was enlarged most recently in 1995 with the accession of Austria, Finland and Sweden. Cyprus, seven Central and Eastern European states, and the three Baltic states have applied for admission in the next enlargement. The EU countries have carried out a review of the basic treaties in preparation for the coming enlargement. The result, the Amsterdam Treaty of the summer of 1997, has been signed but not yet ratified by the EU member states.

It has been said in debate that the treaty revision did not go far enough. However, the reforms within JHA cooperation were considerable. This is particularly true with border control, the free movement of persons, immigration policy and refugee policy. These issues, like civil law cooperation, are transferred by the Amsterdam Treaty to the "first pillar" of the Treaty of Rome. Clear objectives and time limits for the implementation of measures in these areas have also been laid down. Free movement of persons through the removal of checks on persons at internal frontiers shall, within five years of the Amsterdam Treaty coming into force, be introduced throughout the Union, with the exception of Great Britain and Ireland. In addition, the Schengen *acquis* shall also be added to the EU. This means, *inter alia*, that parts of the Schengen *acquis* will be incorporated into the Treaty of Rome. The transfer to the first pillar of conventions and decisions that have already been made within the framework of the third pillar, or which are in the Schengen *acquis*, does not happen automatically but requires negotiations. The decisions that are taken must be unanimous. This applies to both the actual transfer and the new form of the legal instruments.

Putting large sections of the cooperation under the first pillar in this way will give it much more stability than before. Decisions will be in the

familiar form of regulations and directives, whereas now, for example, they have been modelled on international conventions. The Court of Justice and the European Commission will also be given full authority in these sections of the judicial and home affairs areas.

It should be observed, however, that criminal law and police cooperation, that is cooperation aimed at preventing and fighting crime, remain in the third pillar. This type of cooperation continues to be fundamentally international, even though it is being tightened up through the introduction of binding decision-making forms. At the same time, the role of the institutions in the remaining third pillar cooperation is considerably strengthened.

The reader of this report may find it worrying that JHA cooperation is thus currently framed in three different bodies of legislation (the current treaties, the Schengen *acquis* and the Amsterdam Treaty). This presumably makes the report difficult to read. The situation for the candidate countries will become clearer. Eventually there will be a single body of legislation to which they must adapt. That is what will happen when the Amsterdam Treaty has been implemented by the EU member states.

The Amsterdam Treaty also sets out another new objective for European cooperation. This objective is the creation of a European area of freedom, security and justice. Included in this is cooperation on judicial and home affairs issues. The name of this report is therefore obvious: "An enlarged European area of freedom, security and justice".

The collapse of the Soviet empire and the fall of the Iron Curtain between 1989 and 1991 meant revolutionary changes for Central and Eastern European and Baltic candidate countries, as well as for the states in former Yugoslavia and other countries in the Commonwealth of Independent States (CIS). Liberation has meant a forced transition from a planned economy to a market economy at the same time as the previous cooperation and control structures in the area have largely broken down. As a reaction to earlier rigid restrictions, a liberal regime was introduced concerning the right to travel in and out of one's home country.

The effects have manifested themselves in many ways. For this report, the most interesting effects are undoubtedly those connected with the free movement of persons and with its obverse, illegal immigration and international crime. The road that Europe has chosen is described in this report.

The *free movement of persons within the EU* can refer to two different things. One aspect is the right of EU citizens to freely enter and remain in another member state in order to apply for and take up work, start a company or receive services, or otherwise legally reside there. This freedom has been realized in the Union and will (possibly after an agreed transition period) also apply to citizens of the new member states. The other aspect applies to the removal of checks on persons at internal frontiers, that is frontiers between EU member states. This freedom has

so far only been realized between eight of the EU countries and this has taken place within the framework for the Schengen Cooperation. It is the free movement of persons in the latter sense that is dealt with in this report. In order for this freedom to be realized, guarantees must be set up, as has already been said, against undesirable side-effects. It should, however, be immediately said that illegal immigration and international crime are well-known phenomena in today's EU. What is new is that conditions in Central and Eastern Europe and the Baltic have now begun to negatively influence the EU countries, that is aggravate the situation. The candidate countries are, with one or two exceptions, all transition countries for illegal migration to the West. Organized crime has gained a foothold in all the candidate countries and has extended contacts into Western Europe. It is, therefore, more correct to say that these negative phenomena constitute a pan-European problem. Therefore a joint solution should be sought.

By opening the door to membership, the EU has given the candidate countries a very strong incentive to participate in the work of finding such a pan-European solution. It could be said that the governments and citizens of these countries are being invited to join in the work of realizing an enlarged European area of freedom, security and justice. It remains to be seen whether this is successful. There is much to indicate that developments in the candidate countries are at present moving in the right direction, at least in most of them. If the preliminary negotiations are carried out properly, if the Central and Eastern European and Baltic candidate countries are given sufficient support during the process, and if international cooperation can be built on trust in the new member states, then EU enlargement will not create new problems in the area of justice and home affairs. On the contrary, it could be said that enlargement, under these conditions, would mean the solution to a problem.

It should be added that pan-European cooperation must be extended to include states beyond the candidate countries, particularly Russia, Ukraine and Belarus, albeit in other forms. It is important to prevent the situation in these countries from destabilizing development in the new member states. Because of their geographical location, the latter risk importing problems from their neighbours, which is analogous to the situation in which the EU countries now find themselves *vis-à-vis* the candidate countries.

The candidate countries must accept the EU JHA *acquis* in full. They cannot expect special treatment such as was given to Great Britain and Ireland in Amsterdam. That means that the same demands are made of the candidate countries as were made of countries like Sweden, but there is a difference. We were not required to give evidence of "stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and the respect for and protection of minorities". This requirement, which was formulated in Copenhagen in 1993 by the European Council, must be satisfied if membership is to be considered. The Commission has declared

that one of the candidate countries, Slovakia, does not at present fulfil the requirement. That is not to say, however, that the situation is unequivocal for the others.

The European Union can be seen as a confidence pact. The free movement of persons in an enlarged EU requires that the participating countries have confidence in each other's ability to observe the mutual undertakings (regulatory legislation) *in practice*. Since implementation of all decisions and agreements in the JHA area is in the hands of the member states' governments and administrators, considerable responsibility is placed on the administrative authorities that uphold and administer the rule of law in the participating states. It is essential to bear this in mind when evaluating the consequences of enlargement.

The candidate countries, or at least most of them, are expected to adopt EU legislation in the next few years. They must also introduce national legislation on closely related issues such as criminal and civil law, aliens and asylum law. The authorities which apply the legislation must be competent, have sufficient resources (which also permit them to participate in the many ramifications of EU cooperation), and work within the framework for the principle of the rule of law. It is chiefly this area on which they fall down.

The courts in the candidate countries are now trying to deal with new legislation for which there is no established practice and for which judges lack training. Judges, prosecutors and defence lawyers are poorly paid and in short supply. This leads to uncertainty regarding the rights of the individual and in some cases to extremely long waiting lists. Policemen and customs officers often have low status, which is a left-over from before the liberation. The question could be asked whether a clear understanding of the role of the State in a modern society that is founded on the rule of law has had time to establish itself. Corruption is traditional and widespread. Competent staff with a command of foreign languages are too few, routines and equipment leave much to be desired. The question of confidence arises naturally.

Cooperation between governments and administrative authorities in the EU JHA area concerns humanitarian issues such as border controls, the maintenance of law and order, the rule of law, the fight against crime, reciprocal legal assistance in criminal investigations, asylum policy and illegal immigration. International cooperation, which often involves the exchange of sensitive information, presupposes mutual confidence in the cooperation partner.

The conclusion is that national legislation must be supplemented and functioning legal authorities built up in the candidate countries if they are to be successfully incorporated into a European Union of freedom, security and justice. There is a risk that the limited resources of the candidate countries will be invested in other areas that are regarded as more urgent. This work must therefore be given the full support of the EU and its member states. The EU countries and the Commission bear the

responsibility that these aspects of membership will not be neglected during the negotiations.

The Amsterdam Treaty makes clear that the EU countries (with the exception of Great Britain and Ireland) must remove checks on persons at borders with other EU countries (internal frontiers) and harmonize high level control at borders with third countries (external frontiers). In this way, a single European area with the free movement of persons is created. Eventually, the candidate countries will be incorporated into this area when they become members of the EU. At the same time, the harmonized external border controls make it possible to coordinate member states' immigration and refugee policies, and to more effectively prevent illegal immigration into the Union. The road to this goal is long, however. So far, control at internal frontiers has only been abolished between eight of the Schengen countries.

Checks on persons at frontiers serve several important purposes. They have a restraining effect on those who would seek to enter a country illegally. The identity of, and route taken by, asylum-seekers can more easily be established on entering the country than after they have entered. Checks on persons are also a step, an instrument, in the fight against international crime. It is therefore natural that a state which, like the Schengen countries, has abolished checks on persons at internal frontiers, should seek other guarantees that the risks will be manageable.

Among the Schengen countries this expresses itself in close police cooperation between countries that share a common border. In several instances, monitoring of the internal frontiers has been intensified using new methods which involve a greater police presence in the border areas. One country, France, has reintroduced checks on persons along some stretches of its frontier, citing an exemption clause in the Schengen Convention and the risk of illegal drugs traffic. Sweden should also find new methods of monitoring the movement of persons across internal frontiers when the present checks on persons are abolished. One possible model is the monitoring the customs authorities carry out with the support of special legislation introduced when earlier systematic customs checks ended on Sweden's joining the customs union. A similar result can be achieved through greater cooperation with customs and police authorities in the candidate countries. Experience shows that all this requires resources. However Sweden has an advantage in its geographical location. Only certain ports/ferry terminals and some airports will be internal borders with the new EU members in Central and Eastern Europe and the Baltic.

The fact that a candidate country becomes a member of the EU does not necessarily mean that checks on persons at the borders between that country and other European countries are immediately removed. This requires a Council decision in the EU. Such a decision can be made when it is judged that the risk is manageable. For Sweden's part, it ought to be the case that the risks involved in removing checks on persons at the

border with a new member state — that is, with one of the candidate countries — should not be greater than the risk of removing checks between present EU countries.

When the decision is made to remove internal frontier control, one of the most important foundations for the decision is the quality of external frontier control. This is particularly so for the candidate countries. These countries are in the process of establishing a modern border control with the help of the EU and its member states, including Sweden. In some cases, considerable progress has been made. In many cases, there are manifest weaknesses. These weaknesses concern both equipment and staff, including the corruptibility of officials.

The candidate countries also have other problems to solve along the way. Enlargement ought not to mean that the EU imports border disputes. These should be solved before accession. For some candidate countries, such as Hungary, increasing checks on persons at frontiers could cause difficulties, since there are close linguistic, cultural and historic ties with population groups in neighbouring countries. For Sweden's part, our external EU frontier will change very little when the EU is enlarged to include Central and Eastern European and Baltic states. The whole of our coastline will continue to be our external frontier. Since traffic across the Baltic will presumably increase with time (it is already considerable) surveillance of the Baltic Sea coast should be strengthened. The coast constitutes part of the EU's external frontier, which it is Sweden's duty to monitor. A chain is no stronger than its weakest link. The demands that we make of the candidate countries are demands that we should also be able to fulfil ourselves.

Another consequence of the free movement of persons in an enlarged EU is that the internal control of aliens must be improved. Each country is individually responsible for this. The instrument of control that is generally used in the European countries, apart from border control, is the residence permit. Swedish regulations apply to everyone with the exception of Nordic citizens. The fundamental principle of free movement of EU citizens within the EU means, however, that the residence permit as a control instrument is of most interest with respect to third-country citizens. This will not change with the enlargement of the EU. Discussions are going on in the EU on the status to be awarded to such third-country citizens living legally in a member state. An example from the present EU is Turkish citizens living in Germany and, from the candidate countries, the Russian-speaking minorities in Estonia and Latvia. Of more immediate interest to Sweden, however, is the question of what to do about illegal immigration and residence in our country. We cannot ignore the fact that the risk will increase in the future. It has been said that roughly two million people are living illegally in the EU. The situation is similar in the candidate countries, whose borders are sometimes poorly monitored and which have therefore become both recipient and transit countries for illegal migration. Sweden's internal

control of aliens is at present very weak. Improving the effectiveness of this control would be a natural consequence of opening up the internal frontiers to new member states from the former eastern bloc.

Refugee policy in the EU is an issue which every member state chiefly handles itself. All member states are bound to the Convention relating to the Status of Refugees (Geneva, 28 July 1951) and the Protocol relating to the Status of Refugees (New York, 31 January 1967). A few steps have also been taken towards a coordinated refugee policy within the EU, and as a result of the treaty amendments in Amsterdam the issue was inserted into the first pillar of the Treaty of Rome. This means a further harmonization of EU asylum policy through the introduction of common minimum standards or minimum norms for such issues as receiving asylum-seekers, processing asylum applications, granting refugee status, and giving temporary protection to displaced persons. The Council is also given the powers to decide on the division of responsibility between member states in connection with measures for receiving refugees. The Dublin Convention regulates the question of which member state is responsible for processing an asylum application which is made in an EU country. The harmonization of refugee policy is not designed to deny a member state the possibility of pursuing a more generous asylum policy than the others.

The candidate countries have acceded to the Geneva Convention and the New York Protocol. The inclusion of the candidate countries in the EU is not expected to have any significant negative consequences on refugee policy. On the contrary, enlargement will mean that more countries will play a part in developing European refugee policy, and that they will participate actively in consultations. Any problems arising as a result of the candidate countries' weak administrative structure should be rectified by continued support from the EU and its member states.

Organized, international crime exists in the EU as it does in the candidate countries. Europe is an operational field for internationally active criminal syndicates which often have their origins in southern, western or eastern Europe, but sometimes have more distant sources such as Asia and Latin America.

Cooperation within the EU to combat this type of crime was long regarded as a necessary support measure to enable the abolition of checks on persons at internal Union frontiers. But this restricted view is misleading. The coordinated fight against crime can be traced back to, among other things, the work of the Council of Europe, and it has, in the Amsterdam Treaty, been given independent status. The Treaty clearly states that preventing and fighting crime is a step towards affording citizens a high level of security within a European area of freedom, security and justice. Cooperation is to take international forms. Authorities that fight crime, particularly the police and customs authorities, are to work together, both directly and through Europol.

Organized crime in Europe concerns itself with different types of criminal activity. Often an activity is chosen because it combines maximum financial profit with a minimum of risk. The ongoing internationalization of communications, in the broad sense, is used for criminal purposes. Speed and anonymity are exploited. The illegal manufacturing of, and trading in, drugs is a typical example of what organized crime involves itself with. Other examples are illegal trafficking in aliens, trafficking in women and children, illegal trading in stolen vehicles, protectionism, paid assassinations, economic fraud and money laundering.

Organized crime is already well established in the EU. The Italian Mafia is an obvious example. Even so, it is disturbing that similar criminal organizations have gained a foothold in the candidate countries and, from all appearances, are on the increase. This negative development is influenced by criminal groups in Russia, Belarus and Ukraine. This cannot help but affect the situation in EU countries. Among the more loathsome elements is the traffic from east to west in women and children. The Central and Eastern European candidate countries are also important transit countries for the international illegal drugs trade.

The candidate countries are in the process of building up their defence against organized crime. They are being assisted by the EU and its member states, including Sweden. They have signed the international drugs conventions and some of them have signed the international convention on money laundering. However, their work is being hampered by lack of resources and by corruption within the police and customs systems.

The conclusion must be that the candidate countries' membership of the EU will benefit all parties if, and to the extent that, the governments of the new member states are able to control the crime situation in their own countries. For this to be possible, the full support of the EU and its member states is required. In addition, greater mutual confidence is necessary between the participating authorities in all the countries concerned.

It would be wrong, however, to concentrate only on the situation in the candidate countries. The fight against organized crime is already a pan-European, not to say global, issue, which puts great demands on EU cooperation today. Within the EU, a development would seem to be under way which is pointing the way forward. Whereas measures were previously directed at drawing attention to and identifying different types of international crime, the focus is now on organized crime *per se*. The European Council gave its support in Amsterdam to the proposals made by the High Level Group for coordinated measures against organized crime. The proposals are of a practical nature and include measures aimed at facilitating cooperation between the various crime-fighting authorities in the member states.

The future task of the European Union, including Europol, is a delicate one. Strategic crime-fighting issues must be dealt with in a way that respects the national independence of the member states. The fight against crime must be effective, at the same time as the principle of the rule of law is observed, and the rights and privacy of the individual are respected. After all, it is these values that the fight against crime sets out to protect.

For Sweden's part, one consequence is the demand for increased measures on the part of the authorities whose job it is to fight organized, international crime. Their task is to prevent organized crime from becoming established in our country in an increasingly open Europe. To do this can require a great deal of resources. In addition, it also requires that Sweden perseveres with its support measures which began nationally or through the EU and other international organizations.

The research on which this report is based has clearly indicated a number of basic points:

Firstly: The free movement of persons is one of the fundamental freedoms of the European Union and will represent, when it has been achieved, a considerable step forward. At the same time it poses a challenge to existing member states. This challenge will be heightened when the freedom is extended to the candidate countries. Sweden should improve its aliens control, both at its external frontiers and within the country.

Secondly: Illegal immigration and organized crime are already plaguing the member states of the European Union. Organized crime has its roots both inside and outside the Union. Illegal migration and the apparently increasing amount of organized crime in the candidate countries represent a threat, irrespective of the answer to the enlargement question. The best way of dealing with this threat is to involve the candidate countries in a process that culminates in EU membership. In those cases where it is successful, the governments of the candidate countries will be co-workers in the ongoing work to defeat illegal migration and organized crime. Membership would not then mean that a problem arises, but that a solution is found. For Sweden's part, proper efforts from the legal authorities concerning international cooperation are needed.

Thirdly: If the candidate countries are to be co-workers in the work of creating a European Union of freedom, security and justice, there has to be confidence and trust between the old and the new member states. Even if the new members adopt the whole of the Union's JHA area *acquis*, which they probably will, its practical application is still uncertain. The greatest problem is weaknesses in the national legislation and administration of the candidate countries. In consequence, the Union and its member states, including Sweden, must continue to broaden their assistance.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Under våren 1997 tillsatte regeringen sju utredningar med uppdrag att utreda konsekvenserna av Europeiska unionens utvidgning för Sverige samt, i andra hand, för unionen som helhet och kandidatländerna. Den inom Justitiedepartementet tillkallade utredningen har haft till uppgift att utreda konsekvenserna för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Detta samarbete omfattar för närvarande invandring, asyl, polis- och tullsamarbete, kontroll av unionens yttre gränser, kamp mot narkotikamissbruk, internationella bedrägerier och organiserad brottslighet samt civil- och straffrättsligt samarbete. Enligt direktiven (dir. 1997:17) skall utredningen ta som utgångspunkt en utvidgning som gäller samtliga elva aktuella kandidatländer, varvid sannolika scenarier avseende en stegvis utvidgning även bör beaktas.

Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Utredningens arbetssätt

Enligt direktiven skall utredningen utgå från en utvidgning, som omfattar samtliga elva aktuella kandidatländer. Också sannolika scenarier avseende en stegvis utvidgning bör därvid beaktas. I enlighet härmed behandlas kandidatländerna, i viss mån med undantag för Cypern, som en helhet i denna rapport, framför allt när det är fråga om utredarens egna bedömningar. Någon differentiering av kandidatländerna görs alltså inte, även om det finns klara skillnader dem emellan på de områden som denna utredning behandlar. Dessa skillnader redovisas i den mån framställningen kräver det. Härvid blir den viktigaste, men inte den enda, utgångspunkten kommissionens i juli 1997 offentliggjorda länderyttranden.

Cypern utgör i jämförelse med övriga tio kandidatländer dock ett särfall. Landet har inte samma politiska och ekonomiska bakgrund. Cypern har också sedan länge) ett associeringsavtal slöts redan 1973 mellan republiken och Europeiska gemenskaperna) haft nära förbindelser med EU. Det arbete som pågår i övriga kandidatländer i form av uppbyggnaden av en demokratisk rättsstat och en väl fungerande marknadsekonomi är inte på samma sätt aktuellt för Cyperns del. Cyperns ansökan om medlemskap ledde också till ett positivt yttrande från kommissionen 1993. Denna inställning har återupprepats vid ett flertal tillfällen från EU:s sida. Europeiska rådet beslutade i Florens i juni 1996 att medlemskapsförhandlingar skulle inledas med Cypern sex månader

efter regeringskonferensens avslutande. Utredaren har därför valt att i huvudsak behandla konsekvenserna av en utvidgning med de tio central- och östeuropeiska samt baltiska kandidatländerna. Uttrycket kandidatländerna avser dessa tio stater om inte annat anges.

Det är naturligtvis så, som också sägs i direktiven, att nya medlemmar av Europeiska unionen måste kunna uppfylla unionens samlade regelverk, inte minst när det gäller området samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Utredaren har försökt visa vad detta innebär. Europeiska unionen bör, enligt utredarens mening, ses som en förtroendepakt. Inte minst den fria rörligheten för personer i ett utvidgat EU förutsätter att de deltagande länderna har förtroende för varandras förmåga att i *praktiken* efterleva de inbördes åtagandena (regelverket). Efterlevnaden sker emellertid i huvudsak på nationella villkor i vad gäller rättsväsende och förvaltning. Det är därför en naturlig uppgift för en utredning som denna att söka belysa vilka de krav är som kan ställas på kandidatländerna för att förtroendet skall inställa sig.

Frågan kan också ses i ett litet annat perspektiv. EU:s senaste fördragsrevision (Amsterdam 1997) uppställer ett nytt mål för medlemsstaternas samarbete. Det talas om att utveckla unionen till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas för kontroll av yttre gränser, invandring, asyl samt förebyggande och bekämpande av brottslighet. Detta mål har säkerligen stöd av flertalet medborgare i unionens medlemsstater. Utredaren har valt att spegla detta i rapportens namn. Det nya målet förpliktar inte bara nytillkommande utan även nuvarande medlemsstater liksom unionens egna centrala organ.

Det sistnämnda leder över till frågan vilken förmåga att förverkliga och förvalta det eftersträvade området med frihet, rättvisa och säkerhet som unionens centrala organ har. Vid en bedömning av detta bör hållas i minnet att samarbetet i rättsliga och inrikes frågor också efter fördragsrevisionen till stora delar kommer att vara mellanstatligt till sin karaktär. Slutligen uppkommer frågan om vilka uppgifter vår egen lagstiftning och vår egen förvaltning ställs inför vid en utvidgning av EU. Utredaren har sökt belysa detta, i enlighet med direktiven, men har därvid ställts inför ett dilemma. Det är ju nämligen så att det är Sovjetunionens fall och kandidatländernas frigörelse som väckt de frågor i sak som denna rapport behandlar) främst frågorna om migration och om gränsöverskridande brottslighet. Enligt detta sätt att se behöver alltså Sverige vidta åtgärder redan nu, och inte först som en konsekvens av en kommande utvidgning. Utredaren har inte förmått att alltid skilja det ena från det andra.

Här har talats om EU:s regelverk. Detta regelverk, ibland kallat "l'acquis communautaire", skildras i sitt sammanhang med sakfrågorna. Eftersom det är Unionsfördraget i dess lydelse efter Amsterdam som kommer att gälla för nya medlemsstater i EU har utredaren utgått från den lydelse Unionsfördraget och EG-fördraget erhållit genom den fördrags-

revision som genomfördes i Amsterdam i juni 1997, trots att fördragsändringarna (Amsterdamfördraget) ännu inte konstitutionellt godkänts av EU:s medlemsländer. Samtidigt har det varit nödvändigt vid redogörelsen för det hittillsvarande samarbetet på området rättsliga och inrikes frågor att utgå från Maastrichtfördraget, dvs. den nuvarande lydelsen av Unionsfördraget. En redogörelse för den rättsliga grund på vilket samarbetet för närvarande står på har inte kunnat undvikas. Utredaren kan endast beklaga att det är som det är, dvs. ganska svårtillgängligt. De förändringar av Unionsfördraget som skedde på området genom Amsterdamfördraget innebär emellertid egentligen inte några materiella ändringar i fråga om samarbetets sakområden, utan är huvudsakligen av formell art, t.ex. i form av ändrade förfarande-, behörighets- och beslutsregler.

I en rapport om konsekvenserna för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor har i synnerhet två ämnesområden framstått som centrala för utredaren. Dessa är migrationsfrågorna, inbegripet flyktingpolitiken, och kampen mot den gränsöverskridande kriminaliteten. Grundläggande i ett utvidgningsperspektiv är emellertid också beaktande av att rättstatsprincipen uppfylls och hur den yttre gränskontrollen sköts av medlemsstaterna. Medlemskap i EU förutsätter att sökandelandet är att betrakta som en demokratisk rättsstat. En förutsättning för fri rörlighet i en union vars målsättning är frihet, säkerhet och rättvisa är dessutom att medlemsstaterna har förmåga att skydda sina medborgare bl.a. genom utövande av en effektiv kontroll av unionens yttre gränser. Hur det förhåller sig på dessa områden tas därför upp särskilt i avsnitten 3 och 4.

Utredaren har i mycket liten utsträckning gjort eget fältarbete. Uppgifterna i rapporten om olaglig invandring och om organiserad brottslighet bygger på redan tillgängligt utredningsmaterial. Ej heller har några besök gjorts i kandidatländerna. Eftersom så kort tid stått till buds för arbetets genomförande, har utredaren bedömt att sådana (med nödvändighet mycket korta) besök inte skulle ge kunskaper motsvarande de ekonomiska och tidsmässiga kostnaderna för sådana besök. Uppgifter om lagstiftning, förvaltning och andra relevanta förhållanden i kandidatländerna har emellertid varit tillgängliga. De svenska beskickningarna i kandidatländerna har rapporterat till utredningen. Rapporter från polisens och tullens sambandsmän i dessa länder har utnyttjats. Ett mycket stort material föreligger också från olika internationella organisationer och instanser, inte minst kommissionen. Kommissionens yttranden om kandidatländerna från juli 1997 har tagits som en (men alltså ej enda) viktig utgångspunkt för utredarens egna bedömningar.

Utredaren har tillsammans med sekreteraren besökt EU:s rådssekreteriat, kommissionen, UCLAF och svenska representationen i Bryssel samt tyska Bundeskanzleramt, utrikes- och inrikesministerierna samt tull-enheten vid finansministeriet i Bonn. Utredaren har dessutom ensam besökt International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) i Wien. De svenska ambassaderna i Bonn, Paris, Rom och Wien har

bistått med bedömningar. Slutligen har Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Kustbevakningen aktivt bistått utredaren med material och analyser.

Det underlagsmaterial som har använts redovisas i *bilaga 2*.

Utredaren har i enlighet med sina direktiv samrått med den av regeringen samtidigt tillkallade utredaren professor Lena Gonäs, som haft i uppdrag att utreda konsekvenserna av utvidgningen för personers fria rörlighet m.m. (A 1997:03). Däremot har utredaren inte kunnat lägga den utredningens överväganden rörande framtida befolkningsströmmar till grund för sina bedömningar. Anledningen till detta är att beräkningarna i fråga avser arbetskraftsströmmarna m.m. från och till kandidatländerna efter medlemskapet. Detta är en helt legal konsekvens av medlemskapet. Den bedömning som framför allt kan göras från svensk sida på det området avser behov av övergångstider innan den utvidgade gemensamma arbetsmarknaden förverkligas. Detta är något som faller utanför *denna* utredning.

Till utredningsarbetet har knutits en informell referensgrupp. Deltagare har varit från Justitiedepartementet departementsrådet Olle Abrahamsson, från Utrikesdepartementet kansliråden Ola Henrikson och Axel Moberg samt departementssekreteraren Johan Öström, från Finansdepartementet kanslirådet Eskil Renström, från Rikspolisstyrelsen byråchefen Christer Ekberg och länspolismästaren Per-Göran Näss, från Generaltullstyrelsen avdelningsdirektören Hans Johnsson samt från Kustbevakningen verksjuristen Staffan Schyberg. Utredaren har referensgruppen att tacka för kontroll av sakuppgifter och för att utredningen är verklighetsförankrad. Avsnitten 5—7 har också sakgranskats av departementsrådet Per Almqvist. Utredaren står ensam för de bedömningar som görs och för de slutsatser som läggs fram.

2 Utgångspunkter

2.1 Öst-, Central- och Västeuropa

Sovjetväldets sammanbrott och järnridåns fall (åren 1989) 1991 innebar en omvälvande förändring såväl för de länder som ingick i detta som för medlemsstaterna i Europeiska unionen. Till den förra gruppen länder kan räknas inte bara de tio stater som har ansökt om medlemskap i EU, utan också staterna i vad som tidigare var Jugoslavien samt Ryssland och andra länder i Oberoende Staters Samväld (OSS). Till de senare hör, om man ser saken i ett europeiskt perspektiv, i första hand Ukraina och Vitryssland.

Gemensamt för alla dessa central- och östeuropeiska länder är att frigörelsen betytt en forcerad övergång från planekonomi till marknadsekonomi samtidigt som de tidigare samarbets- och styrningsstrukturerna inom området i långa stycken har brutit samman. Som en reaktion mot tidigare hårda begränsningar infördes samtidigt en liberal regim när det gäller rätten att resa in i och ut ur det egna landet. Effekterna har visat sig på många sätt. För denna utredning är i synnerhet de effekter av intresse som har att göra med människors fria rörlighet och med dennas skuggsida, den illegala migrationen och den gränsöverskridande brottsligheten.

En återhållande faktor, när det gäller migrationen, är den demografiska utvecklingen i Öst- och Centraleuropa samt Baltikum. Befolkningsutvecklingen i kandidatländerna visar samma stagnerande tendens som i EU. Flera av kandidatländerna beräknas visa sjunkande befolkningstal. Likväl har stora befolkningsomflyttningar skett inom det forna Sovjetväldet. Som exempel kan nämnas att uppskattningsvis två miljoner människor nu lever i Ryssland sedan de efter Sovjetunionens upplösning lämnat andra OSS-stater. Ett annat exempel är Ukraina. Sedan landet blev självständigt år 1991 har 1,4 miljoner människor vandrat in i och mer än 1,1 miljoner ut ur landet. Men även vid sidan av dessa stora migrationsflöden som inte, med undantag för flykten från forna Jugoslavien, har berört Västeuropa, kan noteras en stor ökning i människors rörlighet. Som exempel kan nämnas att antalet gränspassager in i och ut ur Polen var 237 miljoner år 1995. Detta är en tiodubbling sedan mitten av 1980-talet. Från kommunisttidens instängdhet har Polen alltså utvecklats till ett land med öppna och väl trafikerade gränser. Till viss del återspeglar statistiken över rörlighet i Öst- och Centraleuropa också flyktningströmmar, även om mörkertalet säkerligen är stort. Såväl Ryssland som OSS och kandidatländerna är i betydande grad transitländer för legal och illegal migration som ofta har Västeuropa som mål.

Detta, liksom att de öppnare gränserna kan ge större spelrum för den gränsöverskridande brottsligheten, måste oroa också EU-länderna. Det senare fenomenet existerar redan i EU-länderna själva. Det nya är att de gamla samhällsstrukturernas upplösning i Central- och Östeuropa samt Baltikum har gett en grogrund för och ett nytt verksamhetsfält för organiserad brottslighet i form av bl.a. narkotikahandel, människosmuggling, illegal handel med stulna fordon och vapen samt penningtvätt. Ryssland, övriga OSS och kandidatländerna är exempelvis alla, i varierande utsträckning, transitländer för den internationella narkotikahandeln. På tysk sida har konstaterats att människosmuggling och annan gränsöverskridande kriminalitet tidigare var närmast okända företeelser längs den (då stängda) tyska östgränsen men att situationen nu är en annan.

Under åren 1994) 1996 ansökte tio central- och östeuropeiska samt baltiska stater (kandidatländerna på denna utrednings språk) om medlemskap i Europeiska unionen, nämligen Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Unionen har välkomnat ansökningarna (se närmare avsnitt 2.3.1). Skälen härtill är många. På området rättsligt och inrikes samarbete, som denna utredning handlar om, är målet att länka in samhällsutvecklingen i kandidatländerna i de banor som utstakats i EU och dess medlemsstater. Genom en tillväxt i ekonomin, genom medlemskap i EU och genom de åtaganden detta innebär kan en utveckling undvikas, där förhållandena i kandidatländerna destabiliserar också förhållandena i EU:s nuvarande medlemsstater. Ett omfattande kontaktnät och ett samarbets- och stödprogram har byggts upp för att underlätta kandidatländernas närmande till EU. Detta berörs i sitt sammanhang med de olika sakfrågorna i denna utredning. Här skall endast konstateras att vad som också är mycket angeläget, enligt utredarens uppfattning, är att motsvarande kontakt- och stödprogram upprättas i förhållande till Ryssland och OSS. För regeringarna i dessa länder är det, liksom för kandidatländernas regeringar, av stor vikt att kunna hänvisa till internationella överenskommelser (t.ex. när det gäller flyktingfrågor eller narkotikahandel) för att i det egna landet kunna genomföra reformer. Samarbetet med Ryssland och OSS är dock ännu i sin linda på de områden som denna utredning behandlar. Här återstår mycket att göra om EU vill undvika en situation, där förhållandena i de länder som inte blir medlemmar av EU destabiliserar utvecklingen i de nya medlemsstaterna. På grund av sitt geografiska läge löper dessa senare risken att importera problem från sina grannar, alltså en analogi till den situation EU-länderna själva befinner sig i förhållande till kandidatländerna.

2.2 EU

2.2.1 Samarbetet i rättsliga och inrikes frågor av i dag och dess bakgrund

Inledning

Den fria rörligheten för personer ingår bland de målsättningar för den inre marknaden utan inre gränser och med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital som finns fördragsfäst i nuvarande artikel 7 a i EG-fördraget. Målet var ursprungligen att fullt ut genomföra fri rörlighet på samtliga fyra områden senast den 31 december 1992. Så skedde också i stort sett utom i fråga om fri rörlighet för personer.

Fri rörlighet för EU-medborgare gäller visserligen i fråga om rätten att fritt flytta inom unionen och ta anställning, bedriva ekonomisk verksamhet och tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat samt stanna kvar där efter anställningens slut. Även familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, omfattas av denna rätt. Fri rörlighet för andra än arbetstagare och egna företagare, t.ex. studenter, forskare, pensionärer och andra självförsörjande personer, föreligger också under förutsättning att vederbörande inte ligger värdlandet till last. Däremot har det ännu inte varit möjligt att helt genomföra fri rörlighet i den meningen att man fritt kan passera unionens inre gränser utan att bli föremål för personkontroll av något slag. Oenighet har nämligen rått om hur artikel 7 a i EG-fördraget skulle tolkas. Striden har gällt möjligheterna att utöva personkontroll, t.ex. passkontroll, vid de inre gränserna. Med andra ord om rätten till fri rörlighet i detta hänseende endast omfattar EU-medborgare eller även medborgare från andra länder än EU:s medlemsstater (medborgare från tredje land). Den förstnämnda åsikten har företratts av Storbritannien. Denna fråga har emellertid numera fått sin lösning genom artikel 73j i EG-fördraget, vilket innebär att rätt till fri passage av unionens inre gränser utan att bli föremål för personkontroll kommer att gälla också för medborgare i tredje land. Priset för denna överenskommelse, som nåddes i och med fördragsrevisionen i Amsterdam 1997, var att Storbritannien och Irland medgavs undantag. Dessa två stater kommer således att ha rätt att företa personkontroller vid alla sina gränser även i framtiden.

Fri rörlighet för personer i form av avskaffande av identitetskontroller vid de inre gränserna förutsätter att andra åtgärder för att garantera medborgarnas trygghet och säkerhet, s.k. kompensatoriska åtgärder, först har vidtagits. Till dessa åtgärder hör att medlemsstaterna har betryggande yttre gränskontroller som kan stå emot smuggling av varor eller personer och olika former av gränsöverskridande organiserad brottslighet, att de kan bemästra olaglig invandring m.m., att de har en samordnad viserings-, asyl- och invandringspolitik, att de har metoder att komma till rätta med

olaglig narkotikahandling eller annan grov organiserad brottslighet i det egna landet och förmåga till samarbete med andra medlemsstaters myndigheter, t.ex. tull och polis.

Detta tänkande) där samarbetet grundas på behov av "nödvändiga kompensatoriska åtgärder") har dominerat alltsedan 1980-talet. Schengensamarbetet, som skildras i det följande, är ett klart exempel. Först i och med fördragsrevisionen i Amsterdam har samarbetet i rättsliga och inrikes frågor fått en självständig grund. Ett av EU:s uttalade mål är numera att bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (artikel B i Unionsfördraget).

Kort historik

Ett samarbete i rättsliga och inrikes frågor förekom redan före Unionsfördragets tillkomst mellan medlemsstaterna. Detta skedde dels formellt i olika samsamarbetsorgan mellan EU:s medlemsstater, dels inom ramen för andra internationella organisationer som t.ex. Europarådet.

Europarådet grundades 1949 med uppgift att bl.a. vidmakthålla och utveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Arbetet inom Europarådet har resulterat i ett antal konventioner på det rättsliga området. Förutom europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och dess tilläggsprotokoll kan nämnas konventioner angående dataskydd, förbud mot tortyr, barns rättigheter, erkännande och verkställighet av domstolsavgöranden, penningtvätt, inbördes rättshjälp i brottmål, utlämning och överförande av dömda personer.

Terroristaktiviteterna i Europa ledde under 1970-talet till ett ökat behov av informations- och erfarenhetsutbyte mellan olika länder med syfte att bekämpa terrorism. År 1974 etablerades därför det s.k. TREVI-samarbetet genom vilket EG:s dåvarande medlemsstater, dock utanför gemenskaps-samarbetet, kunde utbyta information i bl.a. polisiära frågor. Detta samarbete utvidgades sedan till att även omfatta narkotikabrottsbekämpning, allvarliga former av gränsöverskridande kriminalitet (inklusive maffiabrottslighet) samt de polisiära och säkerhetsmässiga konsekvenserna av en inre marknad. TREVI sysslade även med frågor om polisutbildning och oroligheter i samband med större internationella sammankomster, t.ex. det allt vanligare förekommande våldet vid fotbollsmatcher.

Genom konventionen om ömsesidigt bistånd mellan respektive tullmyndigheter (Neapelkonventionen) som ingicks av de dåvarande medlemsstaterna redan 1967 etablerades tidigt ett tullsamarbete i frågor rörande såväl första som tredje pelaren. Inom ramen för denna konvention bildades den s.k. MAG-gruppen (Mutual Assistance Group) för att utveckla och befrämja samarbetet mellan medlemsstaternas tullmyndigheter. Detta gällde framför allt bekämpningen av narkotikasmuggling. Inför öppnandet av de inre gränserna den 1 januari 1993 tillsattes också 1989 en särskild ad hoc-grupp, MAG-92, med uppgift att söka stärka och effektivisera tullens kontrollarbete vid de yttre gränserna och utöka

samarbetet mellan tullmyndigheterna och andra brottsbekämpande myndigheter.

På 1970-talet upprättades på franskt initiativ ett samarbete på de civil- och straffrättsliga områdena (Espace Judiciaire Civil et Penale) mellan de dåvarande medlemsstaterna i EG. Arbetet bedrevs i en ad hoc-grupp för juridiska frågor.

Samarbetet på invandrings- och flyktingfrågornas område har för EG:s vidkommande pågått sedan sista hälften av 1980-talet. I Vitboken om fullföljandet av en inre marknad från juni 1985 pekade kommissionen på behovet av en gemensam syn på invandrings- och asylområdena för att kunna skapa ett område med fri rörlighet för personer utan inre gränskontroller. Därefter tillsattes i oktober 1986 en ad hoc-grupp för immigration. Samarbetet avsåg även frågor om yttre gränser och asyl.

Genom beslut av Europeiska rådet år 1988 togs ett stort steg i riktning mot att hålla samman denna verksamhet. En särskild koordinatorsgrupp tillkallades för att förverkliga den fria rörligheten för personer. I det s.k. Palmadokumentet angav gruppen vilka åtgärder som krävdes för att nå detta mål, nämligen åtgärder vid gemenskapens yttre respektive inre gränser och inom EG-territoriet, åtgärder mot terrorism och droghandel, viseringspolitik, åtgärder vid prövning av asyl, åtgärder beträffande varor som medförs av resande samt civil- och straffrättsligt samarbete. De flesta av de föreslagna åtgärderna var sådana som inte innefattades av EG:s kompetens utan krävde mellanstatligt samarbete. Det samarbete som Palmadokumentet föranledde fördes, med undantag för viseringsfrågorna, i och med Unionsfördraget (Maastrichtfördraget) 1993 in i vad som också kallas EU:s tredje pelare. Viseringsfrågorna fördes däremot genom artikel 100c i det reviderade EG-fördraget in under traditionell EG-kompetens (den första pelaren).

Genom avdelning VI i Unionsfördraget formaliserades således det samarbete som redan tidigare förekommit mellan EU:s medlemsstater i rättsliga och inrikes frågor. Samarbetet i den tredje pelaren förblev emellertid, till skillnad från arbetet inom EG (den första pelaren), av mellanstatlig natur. Det omfattades alltså inte av EG-rätten och dess principer utan har endast haft folkrättslig status. Detta innebar att någon normgivningskompetens inte fördes över till unionen, att EG-domstolen endast har haft jurisdiktion i den mån den har tilldelats sådan i det särskilda fallet, att beslut krävt enhällighet och att genomförande av beslutade åtgärder skett i enlighet med medlemsstaternas nationella regler. För Sveriges del har detta t.ex. betytt att inom samarbetets ram beslutade konventioner måste godkännas av riksdagen.

I avvaktan på att den fria rörligheten för personer skulle komma att förverkligas fullt ut ingick Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg år 1985 ett mellanstatligt avtal (Schengen-avtalet) om ett successivt avvecklande av personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och om ett utvecklande av det polisiära och rättsliga samarbetet länderna emellan. En tillämpningskonvention till avtalet (Schengenkon-

ventionen) undertecknades sedan år 1990. Denna innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av den inre gränskontrollen samt andra nödvändiga samarbetsåtgärder, bl.a. i fråga om polissamarbete, rättsligt samarbete (innefattande regler om inbördes rättshjälp i brottmål och utlämning), dataskydd, narkotikabekämpning, harmoniserad viseringspolitik, regler om vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan och om enhetliga yttre gränskontroller, s.k. kompensatoriska åtgärder.

Ett viktigt element i Schengensamarbetet är även det datoriserade informationssystemet Schengen Information System (SIS) för informationsutbyte i första hand mellan medlemsstaternas polismyndigheter. Systemet bygger helt på nationell rätt, dvs. de nationella myndigheterna bestämmer vilka uppgifter som får lagras och för vilka ändamål de får användas. Vilken typ av uppgifter som får föras in i SIS regleras däremot av Schengenkonventionen. I artiklarna 95) 100 anges att uppgifter om rapporterade personer, om föremål som är efterlysta för beslag eller för att användas som bevismaterial i en rättegång) bl.a. stulna eller försvunna motorfordon av vissa slag, skjutvapen och legitimationshandlingar) och om personer eller fordon som är föremål för hemlig övervakning eller särskild kontroll får föras in i registret. Schengenkonventionen innehåller också regler om skydd för de personuppgifter som registreras i SIS. En särskild tillsynsmyndighet utövar tillsyn över systemet i enlighet med reglerna i Schengenkonventionen och 1981 års europeiska konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (Europarådets dataskyddskonvention). Överföring av uppgifter får inte ske förrän erforderliga föreskrifter om skydd för personuppgifter som motsvarar en sådan skyddsnivå finns hos medlemsstaterna.

Konventionen började tillämpas den 26 mars 1995 vid vilken tidpunkt de inre gränskontrollerna upphörde mellan sju av de vid tillfället nio medlemsstater som var anslutna till samarbetet. Dessa var, förutom de fem grundarstaterna, även Spanien och Portugal. Schengensamarbetet är öppet för alla medlemsstater i Europeiska unionen och efter undertecknande av avtal om anslutning till samarbetet deltar numera samtliga EU-länder, med undantag för Storbritannien och Irland. Även Island och Norge deltar. De två sistnämnda, som inte är medlemmar i EU, har därvid ett särskilt samarbetsavtal med Schengenländerna som ger dem rätt att delta i samarbetet. Till skillnad från de övriga 13 Schengenstaterna har de dock ingen formell beslutanderätt.

Deltagande i det fullständiga operativa samarbetet är för närvarande begränsat till åtta stater (förutom de sju ovannämnda nu även Italien), varför gränskontrollerna mot de övriga Schengenländerna, däribland Sverige, ännu inte har avvecklats. För att detta skall kunna ske krävs för Sveriges del dels att SIS byggs ut, dels att vissa villkor uppfylls, bl.a. måste anslutningsavtalet ratificeras och tillfredsställande bevakning av yttre gräns finnas. Vidare krävs att samtliga medlemsstater som deltar i samarbetet ger sitt samtycke. Medlemskap i det operativa samarbetet är således inte automatiskt, utan det kan sägas föreligga en vetorätt för de

operativa medlemmarna. Från den 1 december 1997 kommer antalet operativa medlemsstater att utökas med Österrike och Grekland till tio stycken. För Greklands del innebär deltagandet emellertid inte att kontrollen vid de inre gränserna kommer att avvecklas. För att så skall ske krävs ytterligare ett särskilt beslut av Schengensamarbetets verkställande kommitté.

Schengensamarbetet har alltid varit avsett att vara ett provisorium i avvaktan på att gemensamma regler kan träda i kraft i hela EU avseende fri rörlighet för personer och kompensatoriska åtgärder för förverkligandet av detta mål. I avtalet föreskrivs därför att EU-regler, allteftersom de antas, har företräde framför Schengenregler. Detta har t.ex. blivit fallet i fråga om vissa asylfrågor, viseringsregler och vapenregler. När Dublinkonventionen, som behandlar vissa asylfrågor, trädde i kraft den 1 september 1997 ersatte den således Schengenkonventionens regler rörande vilken stat som i sak skall ansvara för prövningen av en asylansökan. Schengensamarbetets olika beståndsdelar behandlas närmare i de olika sakavsnitten.

Unionsfördragets hittillsvarande reglering

När kandidatländerna blir medlemmar av EU kan 1997 års fördragsrevision antas vara genomförd. Att Unionsfördraget av i dag ändå skildras här beror på att dagens EU-samarbete sådant som det beskrivs i de olika sakavsnitten i denna utredning bygger på EU:s nu gällande grundfördrag.

Ett av Europeiska unionens mål är, enligt artikel B i Unionsfördraget i dess nuvarande lydelse, att utveckla ett nära samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Innebörden av detta preciserades i Maastricht i avdelning VI, artiklarna K) K.9 i Unionsfördraget. Någon definition av vad som menades med begreppen "rättsliga" och "inrikes" skedde inte. Däremot angavs i fördragets artikel K.1 de nio områden som medlemsstaterna skulle betrakta som frågor av gemensamt intresse, nämligen:

1. Asylpolitiken.
2. Reglerna för personers överskridande av medlemsstaternas yttre gränser och för kontrollförfaranden i samband med detta (dvs. yttre gränskontroller).
3. Invandringspolitiken och politiken mot medborgare i tredje land när det gäller
 - a) villkoren för inresa till och rörlighet inom medlemsstaternas territorium för medborgare i tredje land,
 - b) villkoren för bosättning inom medlemsstaternas territorium för medborgare i tredje land, inklusive villkoren för familjers återförening och tillträdet till arbetsmarknaden,
 - c) kampen mot olaglig invandring, bosättning och arbete inom medlemsstaternas territorium när det gäller medborgare i tredje land.

4. Kampen mot narkotikamissbruk, i den mån detta område inte omfattas av 7) 9.
5. Kampen mot bedrägerier i internationell skala, i den mån detta område inte omfattas av 7) 9.
6. Civilrättsligt samarbete.
7. Straffrättsligt samarbete.
8. Tullsamarbete.
9. Polissamarbete) inklusive, om så behövs, visst tullsamarbete) för att hindra och bekämpa terrorism, olaglig narkotikahandel och andra grova former av internationell brottslighet, i samband med organisation av ett unionstäckande system för informationsutbyte inom en europeisk polisbyrå (Europol).

Dessa frågor skulle behandlas med beaktande av Europakonventionen och 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) samt med beaktande av det skydd som medlemsstaterna ger personer som förföljs av politiska skäl.

Arbetet i rättsliga och inrikes frågor leds av ministerrådet, som på detta område består av justitie- och inrikesministrarna i medlemsstaterna. Under rådet finns ett antal arbetsgrupper och kommittéer som behandlar de olika sakfrågorna och förbereder dessa för beslut i rådet. Medlemsstaterna informerar och samråder med varandra inom rådet i syfte att samordna sitt handlande på de aktuella områdena. På initiativ av en medlemsstat och i vissa fall även kommissionen får rådet anta gemensamma ståndpunkter och främja allt samarbete som tjänar unionens mål. Rådet får också efter ett sådant initiativ besluta om gemensamma åtgärder i den mån unionens mål genom den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan förverkligas genom ett gemensamt handlande. Alla beslut som fattas av rådet kräver enhällighet. Besluten är inte bindande, även om de allmänt anses innebära en folkrättslig förpliktelse för medlemsstaterna att se till att beslutade gemensamma åtgärder genomförs och efterlevs nationellt. Rådet kan också utarbeta konventioner som det sedan skall rekommendera medlemsstaterna att anta i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser, dvs. för Sveriges del godkännande av riksdagen. Genom praxis har rådet också antagit beslut, resolutioner, rekommendationer, slutsatser och förklaringar. De sistnämnda instrumenten nämns emellertid inte i avdelning VI som former för beslutsfattande inom tredje pelarens område. Förfarandet har kritiserats av Europaparlamentet.

2.2.2 Amsterdamfördraget: Ett gradvis inrättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Resultatet av samarbetet i rättsliga och inrikes frågor inom tredje pelaren är i hög grad beroende av de olika medlemsstaternas agerande och vilja att samverka på ett givet område. Enligt en i EU utbredd uppfattning har

samarbetet inte fungerat tillräckligt bra och olika förslag om att effektivisera detta, t.ex. genom att föra över delar av tredje pelaren till den första, började därför diskuteras. I den regeringskonferens som avslutades i juni 1997 i Amsterdam kom samarbetet inom den tredje pelaren också att uppmärksammas alltmer för att till slut utgöra en av konferensens huvudfrågor. Det fördrag som regeringskonferensen utmynnade i, Amsterdamfördraget, innehåller också ett stort antal ändringar på detta område. Det är Unionsfördraget i denna nya lydelse som kommer att vara aktuell för nya medlemmar i EU.

Vid fördragsrevisionen beslutades även att det skulle ske en omnumrering av artiklarna i Unionsfördraget och EG-fördraget när Amsterdamfördraget trätt i kraft. I rapporten används dock den artikelnumrering som förelåg vid Amsterdamfördragets undertecknande hösten 1997. En tabell med den framtida numreringen av de för utredningens vidkommande relevanta artiklarna finns i *bilaga 3*.

I den nya lydelsen av artikel B i Unionsfördraget har unionens mål för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor närmare preciserats på så sätt att det anges vara att *bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa*, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.

Fördragsändringarna innebär) i de delar som är aktuella för utredningen) inga nyheter i sak. De nio samarbetsområdena i artikel K.1 (se ovan) är fortfarande aktuella. Däremot innebär fördragsändringarna att delar av det nuvarande samarbetet i rättsliga och inrikes frågor förs över från tredje pelaren till den första genom en ny avdelning IIIa i EG-fördraget betecknad Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer. Den "annan politik" det här är fråga om är yttre gränskontroll och visst civilrättsligt samarbete. Alla dessa områden blir genom överföringen föremål för den kompetens som EU:s institutioner har till följd av regleringen i EG-fördraget. Särskilda övergångsregler kommer emellertid att gälla för beslutsförfarandet. Dessa innebär bl.a. att rådet skall fortsätta att fatta besluten med enhällighet under en övergångsperiod om fem år samt att ett enhälligt rådsbeslut krävs innan hela eller delar av de områden som omfattas av avdelning IIIa kan föras över till ett förfarande där beslut fattas med kvalificerad majoritet.

Kvar i avdelning VI i Unionsfördraget, dvs. i tredje pelaren, blir polissamarbetet (däri inbegripet visst tullkriminalisamarbete) och samarbetet i straffrättsliga frågor. Avdelningen har även fått en ny rubrik som stämmer överens med det nya innehållet, nämligen Bestämmelser om polissamarbete och straffrättsligt samarbete. För att öka effektiviteten i samarbetet har instrumentet rambeslut införts på tredje pelarens område. Rambesluten, liksom även vissa andra beslut, skall vara bindande för medlemsstaterna såvitt gäller avsett resultat, men har inte s.k. direkt effekt. Besluten kräver dock även i fortsättningen enhällighet. Vidare har

EG-domstolen fått en utvidgad kompetens genom att den ges obligatorisk behörighet bl.a. i att lämna förhandsavgöranden om giltighet och tolkning av rambeslut och tolkning av konventioner. Det skall även vara möjligt för konventioner som beslutas inom tredjepelaronrådet att träda i kraft snabbare än i dag genom att de börjar gälla redan när hälften av medlemsstaternas parlament ratificerat dem, dock endast mellan aktuella länder. Av de tidigare i avdelning VI nämnda beslutsinstrumenten återstår endast konventioner och gemensamma ståndpunkter. Dessutom skall, enligt ett särskilt protokoll, Schengenregelverket införlivas inom EU:s ramar.

I den nya lydelsen av Unionsfördraget finns också en reglering (artikel K.15) som gör det möjligt för medlemsstater som ingått ett närmare samarbete på ett visst område att använda EU:s institutioner m.m under förutsättning att samarbetet syftar till att göra det möjligt för EU att snabbare utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (s.k. *flexibel integration*).

Den nya avdelning IIIa i EG-fördraget stadgar i den inledande bestämmelsen (artikel 73i) att rådet i syfte att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inom fem år efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget skall vidta åtgärder för att säkerställa fri rörlighet för personer i enlighet med artikel 7a i EG-fördraget samtidigt som vissa stödåtgärder vidtas i fråga om kontroll av yttre gränser, asyl och invandring samt för förebyggande och bekämpande av brott. De åtgärder som avses här är fastställande av normer och förfaranden för personkontroll vid yttre gräns, regler om visering och åtgärder som anger villkoren för tredjelandsmedborgare att röra sig inom EU (artikel 73j). Vidare avses åtgärder på asylområdet i form av regler som avgör vilken medlemsstat som skall vara ansvarig för prövningen av en asylansökan, fastställande av miniminormer för mottagande av asylsökande, för tolkningen av flyktningbegreppet, för förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktningstatus och för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land som inte omfattas av Genèvekonventionens flyktningbegrepp samt beslut om åtgärder mot olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet regler om repatriering av olagliga invandrare (jfr artikel 73k). De åtgärder som skall vidtas inom en femårsperiod för bekämpande och förebyggande av brott avser gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler för brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel (jfr artikel K.3.e). Rådet skall även vidta andra åtgärder på asyl- och invandringsområdena, nämligen i fråga om ansvarsfördelning mellan medlemstaterna i samband med insatser för att ta emot flyktingar m.fl., en gemensam invandringspolitik när det gäller regler för rätt till inresa och bosättning i EU samt fastställande av rättigheter och villkor för inom en EU-stat lagligen bosatta tredjelandsmedborgare att bosätta sig och söka arbete i annan medlemsstat (jfr 73k). I avdelning IIIa sägs slutligen att rådet skall vidta åtgärder som rör civilrättsligt samarbete som har gränsöverskridande följder och som är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera (jfr artikel 73m),

lämpliga åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna på de områden som omfattas av avdelning IIIa (jfr artikel 73n) och andra, säkerhetshöjande åtgärder på polis- och straffrättsområdet enligt bestämmelserna i avdelning VI i Unionsfördraget.

När kandidatländerna blir medlemmar i EU kommer, som redan nämnts, det egentliga tredjepelarsamarbetet endast att omfatta polissamarbete (däri inbegripet även visst samarbete mellan tullorganisationerna) samt straffrättsligt samarbete. Målet för medlemsstaternas agerande inom den tredje pelaren skall, enligt den nya artikel K.1, vara att åstadkomma en hög säkerhetsnivå för medborgarna inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta mål skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller inte, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri, genom ett närmare samarbete mellan polisen, tullen och andra behöriga nationella myndigheter, både direkt och genom Europol, liksom mellan rättsliga myndigheter och andra berörda myndigheter samt, om nödvändigt, genom tillnärmning av vissa typer av nationella straffrättsliga regler.

Det polisiära samarbetet skall bestå av operativt samarbete mellan behöriga nationella myndigheter (detta innefattar t.ex. även tullen) för att förebygga, upptäcka och utreda brott, informationsutbyte, samarbete i fråga om utbildning och utbyte av sambandsmän m.m. samt samarbete när det gäller möjligheterna att upptäcka grov organiserad brottslighet (artikel K.2). Samarbete skall även främjas genom och inom Europol genom vidtagande av vissa åtgärder såsom t.ex. samordning och genomförande av gemensamma undersökningsåtgärder mellan nationella myndigheter och Europol samt upprättande av nätverk för forskning, dokumentation och statistik om gränsöverskridande brottslighet. Det skall även vara möjligt att, under vissa förutsättningar (liksom är fallet inom Schengen i dag), tillåta en nationell myndighet, t.ex. polisen och tullen, att agera gränsöverskridande genom att bl.a. fortsätta övervakning och förföljande av en person in på en annan medlemsstats territorium.

När det gäller det straffrättsliga samarbetet skall detta bl.a. avse områden som rättsligt bistånd i brottmål, underlättande av utlämning samt gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler i fråga om brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel (artikel K.3). Det senare innebär emellertid inte att om en stats rättssystem saknar bestämmelser om lindrigaste påföljd att sådana måste införas.

Genom ett särskilt protokoll till Amsterdamfördraget införlivas, som ovan nämnts, Schengenregelverket i EU. I protokollet sägs att de nuvarande Schengenstaterna, dvs. samtliga medlemsstater utom Storbritannien och Irland, får fortsätta sitt samarbete, men att i fortsättningen EU:s institutioner och procedurer skall användas. Efter det att protokollet träder i kraft skall rådet med enhällighet vidta alla åtgärder som är nödvändiga

för att genomföra en överföring av Schengenregelverket till EU och med tillämpning av bestämmelserna i EU:s fördrag fastställa vilken del av de olika delarna i regelverket skall hänföras till. Fram tills sådana beslut fattats skall Schengenregelverket anses tillhöra tredje pelaren. I och med att Schengen integreras i EU blir det också rådets uppgift att besluta när deltagandet för en ännu icke-operativ medlemsstat skall bli operativt. På grund av att särskilda undantag tillerkändes Danmark i samband med Unionsfördragets ikraftträdande finns särskilda regler för denna medlemsstat. Detsamma gäller för Storbritannien och Irland som inte är medlemmar i Schengensamarbetet. Det föreskrivs också att samarbetsavtal skall ingås med Norge och Island som ju i dag deltar i Schengensamarbetet utan att vara medlemmar i EU.

2.3 Utvidgningen

2.3.1 Allmänt

EU:s senaste utvidgning ägde rum 1995, då Finland, Sverige och Österrike inträdde som medlemmar i unionen. Europeiska rådet uttalade vid sitt möte i Köpenhamn 1993 att de med EU associerade länderna i Öst- och Centraleuropa som så önskade skulle få bli medlemmar i unionen när de uppfyllde vissa politiska och ekonomiska förutsättningar. Sedan dess har samtliga dessa tio länder ansökt om medlemskap, nämligen Ungern (1994), Polen (1994), Rumänien (1995), Slovakien (1995), Lettland (1995), Estland (1995), Litauen (1996), Bulgarien, (1995), Tjeckien (1996) och Slovenien (1996). Cyperns medlemskapsansökan inkom redan 1990.

Enligt artikel O i Unionsfördraget får varje europeisk stat ansöka om medlemskap i unionen. De elva kandidatländerna har godkänts som ansökarländer av Europeiska rådet, vilket beskrivs i nästföljande avsnitt. Medlemsansökan behandlas av Europeiska rådet, som fattar sitt beslut efter att ha hört kommissionen och efter samtycke av Europaparlamentet. Europeiska rådet beslutar med enhällighet, vilket betyder att var och en av de nuvarande medlemsstaterna har vetorätt, liksom Europaparlamentet.

Villkoren för att upptas som medlem i unionen skall fastställas i ett avtal (anslutningsfördrag) mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. I detta kan t.ex. övergångslösningar skrivas in. I avtalet preciseras också de ändringar av EU:s fördrag som blir nödvändiga, exempelvis när det gäller den nya medlemsstatens representation i olika organ. Anslutningsfördragen skall ratificeras av alla avtalslutande parter. Detta betyder att Sveriges riksdag skall godkänna det nya anslutningsavtalet.

Samtliga öst- och centraleuropeiska samt baltiska kandidatländer har under 1990-talet ingått s.k. Europaavtal med EG. Avtalen, som är associationsavtal enligt artikel 238 i EG-fördraget, innebär frihandel för industrivaror, men innehåller också andra bestämmelser, även på det

rättsliga och inrikes området. För Cyperns vidkommande slöts ett sådant avtal redan 1973.

2.3.2 Villkor för medlemskap

Europeiska rådets uttalande vid mötet i Köpenhamn i juni 1993 innebar således en vändpunkt i relationerna mellan EU och de blivande kandidatländerna. Vid mötet lades också vissa politiska och ekonomiska förutsättningar för EU-medlemskap fast. Dessa förutsättningar, de s.k. Köpenhamnskriterierna, är att kandidatlandet för det första har institutioner som har uppnått sådan stabilitet att de garanterar demokrati, upprätthållande av rättsstatsprincipen ("the rule of law"), respekt för de mänskliga rättigheterna samt respekt för och skydd av minoriteter, för det andra att landet har en fungerande marknadsekonomi liksom kapacitet att möta konkurrenstryck och marknadskrafter inom unionen samt för det tredje att landet har möjligheter att uppfylla medlemskapets förpliktelser, inklusive målen om en politisk, ekonomisk och monetär union. Ytterligare en förutsättning för en utvidgning var att unionen hade förmåga att inlemma landet utan att integrationsprocessen inom EU blev lidande.

Dessa förutsättningar för medlemskap bekräftades och vidareutvecklades sedan i december 1995 vid Europeiska rådets möte i Madrid där man också framhöll behovet av att skapa förutsättningar för en gradvis, harmonisk integrering av kandidatländerna. Detta borde i synnerhet ske genom utvecklande av en marknadsekonomi, justeringar av de administrativa strukturerna samt skapandet av en stabil ekonomisk och monetär miljö. Tidtabellen för en utvidgning, nämligen att utvidgningsförhandlingarna skulle inledas sex månader efter det att regeringskonferensen avslutades i Amsterdam 1997 och i ljuset av dess resultat, beslutades också vid Madridmötet och bekräftades sedan vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996. För Cyperns del hade motsvarande beslut om att inleda medlemskapsförhandlingar sex månader efter regeringskonferensens slut fattats vid Europeiska rådets möte i Korfu 1995 och återbekräftats bl.a. 1996 i Florens. Vid mötet i Madrid gav Europeiska rådet också kommissionen i uppdrag att ta fram yttranden över kandidatländerna. Detta resulterade i Agenda 2000, som presenterades i juli 1997. Ett motsvarande yttrande över Cypern presenterades av kommissionen 1993.

För denna utredning är kraven på respekt för demokrati och rättsstatsprincipen av intresse. Dessa båda villkor för medlemskap finns numera inte enbart uttalade i de s.k. Köpenhamnskriterierna utan framgår direkt av Unionsfördraget i den lydelse som detta kommer att ha vid kandidatländernas inträde i unionen. Ett i Unionsfördraget uttalat villkor för medlemskap är nämligen att medlemsstaterna måste respektera fördragets artikel F. Denna artikel säger bl.a. att unionen bygger på prin-

ciperna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna. Stater som önskar bli medlemmar i EU förväntas inte bara respektera dessa principer i teorin utan också ha omsatt dem i praktiken. Vad detta innebär behandlas i avsnitt 3.

Ett annat villkor för medlemskap är att kandidatländerna kan uppfylla medlemskapets förpliktelser i form av antagande och implementering av gemenskapens samlade regelverk, inklusive EG-domstolens avgöranden och t.ex. ingångna mellanstatliga konventioner. Detta regelverk är därmed också den givna utgångspunkten för bedömningarna i denna rapport. Regelverket utvecklas hela tiden och kan vid tidpunkten för ett kandidatlands inträde i unionen ha hunnit både utvidgas och förändras. I denna rapport kan dock av naturliga skäl endast det regelverk beaktas som gäller hösten 1997.

Grundläggande är naturligtvis bestämmelserna i de båda fördragen, Unionsfördraget och EG-fördraget. Dessa har redovisats i avsnitt 2.2. Där framgår också att till regelverket numera också räknas hela Schengenregelverket, och därvid inte enbart Schengenavtalet, dess tillämpningskonvention och dess tillämpningsbeslut, utan även vissa inom samarbetet fattade beslut i olika frågor m.m. Protokollet angående införlivandet av Schengenregelverket inom EU:s ramar säger uttryckligen (artikel 8) att detta regelverk måste godtas fullt ut av alla stater som ansöker om inträde i unionen. Något undantag av brittisk eller irländsk modell är således inte möjligt för nya medlemsstater.

Liksom vid tidigare utvidgningar har Europeiska rådet förkastat tanken på medlemskap för stater som enbart delvis antagit gemenskapens regelverk. Kraven på ett införande av gemenskapens regelverk på nationell nivå senast vid inträde i unionen får anses innebära en stor utmaning för de central- och östeuropeiska samt baltiska kandidatländerna. Till skillnad från den förra utvidgningen, då Finland, Sverige och Österrike blev medlemmar i EU, är det i kandidatländernas fall inte fråga om inträde i EU av sedan länge demokratiska stater med väl utvecklade rättsstatliga principer, vars lagstiftning i stora delar redan är EU-anpassad. Gemenskapens regelverk har också under de senaste åren utvidgats avsevärt. Nya förpliktelser har tillkommit, bl.a. på de områden som omfattas av denna rapport. Till yttermera visso är regelverket på området rättsliga och inrikes frågor svåröverskådligt. Någon auktoritativ, samlad förteckning har (när detta skrivs) ännu inte överlämnats till kandidatländerna. En sådan förteckning har dock utlovats av ordförandeskapet inom ramen för den strukturerade dialog som medlemsstaterna för med kandidatländerna.

Ett flertal olika omständigheter gör regelverket på tredje pelarens område svåröverskådligt. En sådan är att de olika beslut, som under åren fattats i EU-kretsen, har varit av mellanstatlig art. De har alltså inte den kända formen förordning, direktiv eller bindande beslut. Det är fråga om gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter, rekommendationer, resolutioner, deklARATIONER och beslut, vars förpliktande karaktär för

medlemsstaterna är osäker.

En annan sådan omständighet är att en viktig del av samarbetets substans ligger i mellanstatliga konventioner ingångna mellan medlemsstaterna enligt nuvarande artikel K.3 i Unionsfördraget eller artikel 220 i EG-fördraget. Brysselkonventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område och Romkonventionen om tillämplig lag på kontraktsrättsliga förpliktelser, som båda trätt i kraft, är exempel på konventioner som tillkommit med stöd av artikel 220. Bland konventioner ingångna enligt artikel K.3 bör nämnas Europolkonventionen, CIS-konventionen och utlämningskonventionen. De sistnämnda konventionerna har, när detta skrivs, ännu inte trätt i kraft.

En tredje omständighet, som bidrar till att göra regelverket svåröverskådligt, är att det finns konventioner som också bör gälla för kandidatländerna, trots att de ingåtts i fora utanför EU. Viktiga exempel är Europakonventionen, Genèvekonventionen och dess New York-protokoll, Europarådets och FN:s konventioner mot tortyr m.m., Europarådets penningtvättkonvention och FN:s narkotikakonventioner. Dessa grundläggande mellanstatliga konventioner är alla gällande i EU:s nuvarande medlemsstater och utgör en gemensam grund som ibland, men inte alltid, åberopas i EU:s grundfördrag. Detta förhållande har beröring med de politiska krav som ställs på kandidatländerna enligt Köpenhamnskriterierna

Regelverket berörs mer ingående i samband med behandlingen av sakfrågorna i de olika avsnitten.

Det förtjänar till sist att framhållas att regelverket på området rättsliga och inrikes frågor för med sig praktiskt samarbete medlemsstaterna emellan och en praktisk tillämpning i nationell miljö. Kommissionen betonar detta i sina länderyttranden. Samma hållning intas av EU:s medlemsstater under de pågående diskussionerna om den kommande utvidgningen.

2.3.3 Bistånd

Ansvar för en anpassning och införande av EU:s regelverk ankommer i första hand på kandidatländerna själva. I detta arbete är emellertid det bistånd som ges dels bilateralt, dels multilateralt viktigt. Biståndet från EU för speciella insatser i kandidatländerna på tredje pelarens område har fram till det senaste året varit blygsamt. I stället har uppbyggnaden av rättsliga institutioner, utbildningsinsatser och liknande huvudsakligen skett genom samarbete och bistånd från enskilda EU-stater eller från internationella organ som Europarådet, International Organisation for Migration (IOM), FN:s internationella narkotikakontrollprogram (UNDCP), FN:s Flyktingkommissariat (UNHCR) och genom den s.k. Budapestprocessen. Även USA spelar en roll i detta biståndsarbete.

Vid Europeiska rådets möte i Essen i december 1994 beslutade EU att inrätta en samlad strategi för att förbereda de associerade länderna i Central- och Östeuropa samt Baltikum för ett framtida medlemskap. Huvudelementen i denna strategi är implementering av de associationsavtal (s.k. Europaavtal) som ingåtts med kandidatländerna, bistånd från EU under övergångstiden genom EU:s biståndsprogram PHARE, anpassning av sådan lagstiftning som behövs för ett deltagande i den inre marknaden samt en s.k. strukturerad dialog mellan EU och kandidatländerna på olika områden. Den senare består av möten dels mellan regeringscheferna, dels på ministernivå. På tredje pelarens område sker sådana ministermöten två gånger per år. Den strukturerade dialogen har av många ansetts vara en "ostrukturerad monolog", en situation som dock förbättrades under det nederländska ordförandeskapet första halvåret 1997 då i vart fall dialogen på tredje pelarens område kom att koncentreras till ett sakområde, nämligen asylfrågor. *PHARE-programmet* inleddes ursprungligen år 1989 som ett biståndsprogram för Polen och Ungern, men har successivt utvidgats till att omfatta de tio kandidatländerna samt Albanien. Programmet har tidigare varit i huvudsak efterfrågestyrt, men skall fr.o.m. 1998 bli föremål för en starkare styrning från EU:s sida. Programmets huvudmål, nämligen att förbereda kandidatländerna för medlemskap, skall uppnås genom att biståndet kommer att fokuseras till två prioriterade områden som behövs för införandet av gemenskapens regelverk i kandidatländerna, nämligen uppbyggnad av institutioner, i form av ett förstärkande av den administrativa kapaciteten i kandidatländerna, och finansiering av investeringsprojekt av olika slag. Sent har tredjepelarfrågorna kommit att uppmärksammas. PHARE:s styrkommitté beslutade i november 1996 att avsätta särskilda medel för insatser på detta område i form av två program. Det ena av dessa begränsades till de baltiska staterna och avser gränskontrollfrågor. Det andra programmet är emellertid av horisontell karaktär och omfattar samtliga tio kandidatländer och alla typer av tredjepelarfrågor med särskild inriktning på gränskontroller, immigration/asyl och rättsligt samarbete. Andra PHARE-program som har anknytning till tredje pelarens område är t.ex. Phare Multi-Country Transit Facilitation and Customs Modernisation Programme som avser tullsamarbete, däribland frågor om gränsövergångar samt träning av tjänstemän i sökande efter bl.a. narkotika och stulna fordon och PHARE:s narkotika-program, som syftar till att förstärka brottsbekämpning avseende prekursorer, syntetiska droger och penningtvätt. Även de nationella PHARE-programmen som inrättats för varje kandidatland har vissa för de enskilda länderna skraddarsydda biståndsprojekt på tredje pelarens område.

En stor del av *biståndsinsatserna* på området rättsliga och inrikes frågor till kandidatländerna från enskilda EU-länder avser insatser på det polisiära området, inte minst narkotikapolisverksamheten. På detta område är i synnerhet de nordiska länderna samt Tyskland, Frankrike och Storbritannien aktiva. Tyskland har exempelvis lämnat bistånd till polisorganisationerna i samtliga tio kandidatländer i form av både

material (bl.a. datorer, polisbilar och forensisk utrustning) och utbildning. Storbritannien har däremot huvudsakligen satsat på utbildningsinsatser av olika slag.

När det gäller svenska biståndsinsatser finansieras dessa huvudsakligen av Utrikesdepartementet och SIDA. SIDA är också central förvaltningsmyndighet för stödet till de central- och östeuropeiska samt baltiska staterna. Särskild prioritet ges till vårt eget närområde, dvs. grannländerna Estland, Lettland, Litauen och Polen samt Ryssland och Ukraina. Men bistånd ges löpande även till de andra kandidatländerna i form av enskilda projekt. Det sammanlagda svenska biståndet till Central- och Östeuropa samt Baltikum omfattar naturligtvis mer än området rättsliga och inrikes frågor. Det totala svenska biståndet under perioden 1995/96) 1998 kan beräknas till 4 miljarder kronor, varav cirka 1 miljard kanaliseras via PHARE.

De svenska biståndsinsatserna på utredningens område berörs under de olika sakavsnitten. Redan här kan dock nämnas de särskilda avtal med de baltiska staterna angående rättsbistånd som efter regeringens beslut slutits av Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen i syfte att informera och ge kunskaper till domare, åklagare och kriminalvårdspersonal. Avtalen innebär bl.a. möjligheter för baltiska domare, åklagare m.fl. att genom längre studiebesök följa arbetet vid svenska domstolar och andra myndigheter inom rättsväsendet samt att hjälp ges vid förberedelse av ny lagstiftning. Även de svenska polis- och tullväsendena är mycket aktiva på biståndsområdet. Rikspolisstyrelsen har t.ex. tilldelats 42 miljoner kronor för biståndsinsatser avseende polisen och gränstjänsten i de baltiska staterna, Ryssland och Polen. Det polisiära biståndets huvudinriktning är på kunskapsöverföring. Sådan kombineras emellertid oftast med tillhandahållande av strategiskt material, t.ex. inom det forensiska området. Polisen har bl.a. iordningställt ett fungerande kriminaltekniskt laboratorium i Tallinn. Kommunikationsutrustning, begagnade polisbilar m.m. lämnas också i bistånd. Polisiär biståndsverksamhet sker dessutom på vänortsbasis mellan enskilda svenska polismyndigheter och myndigheter på vänorter i kandidatländerna. Sådana projekt genomförs till stor del ideellt. Tillsammans med Norge, Danmark och Finland har Sverige inrättat ett samarbetsprojekt avseende polisutbildning till de baltiska polisorganisationerna, den s.k. Nordic Baltic Police Academy. Även tullens bistånd består av kunskapsöverföring och tillhandahållande av material, bl.a. har Generaltullstyrelsen anordnat seminarier och studiebesök för baltiska tulltjänstemän i syfte att lära ut metoder för att upptäcka olika typer av smuglingsbrott samt donerat bilar och radio-kommunikations- och röntgenutrustning. Vidare har Kustbevakningen lämnat bistånd för att utveckla de baltiska staternas gränskontroll till sjöss dels i form av moderniserade civila bevakningsfartyg och annan materiel, dels i form av kompetensutveckling. Fartygen och utbildningsinsatserna har visat sig vara till ömsesidig nytta för Sverige och mottagarländerna. Bland SIDA:s aktiviteter kan nämnas att det pågår ett arbete med att

skapa långsiktiga program för insatser på rättsområdet (exklusive polisen) i Baltikum.

Sverige är också aktivt i den särskilda aktionsgrupp mot organiserad brottslighet, Baltic Sea Task-Force on Organised Crime, som upprättats i Östersjöområdet. Aktionsgruppens arbete beskrivs i avsnitt 8.

Som synes är biståndet mångfacetterat. Kandidatländerna framhåller själva biståndets nödvändighet. En vanlig prioritering från deras sida är utbildning och utrustning.

3 Rättsstatsprincipen (the rule of law)

Rule of law: A feature attributed to the UK constitution by Professor Dicey (*Law of the Constitution* 1885). It embodied three concepts: the absolute predominance of regular law, so that the government has no arbitrary authority over the citizens; the equal subjection of all (including officials) to the ordinary law administered by the ordinary courts; and the fact that the citizen's personal freedoms are formulated and protected by the ordinary law rather than by abstract constitutional declarations.

(Utdrag ur A Dictionary of Law, Oxford University Press, 1994.)

Europeiska rådet förklarade i juni 1993 i Köpenhamn att medlemskap i Europeiska unionen bl.a. förutsätter att ett kandidatland kan uppvisa stabilitet hos de institutioner, som säkerställer demokrati, rättsstatsprincipen (the rule of law), mänskliga rättigheter samt respekterande och skydd av minoriteter. Dessa breda kriterier går utöver EU:s regelverk i mer inskränkt mening (se avsnitt 2.3.2) men svarar mot artikel F i Unionsfördraget i dess nya utformning. I artikelns första punkt heter det att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.

Utredaren går inte in på frågan om demokratins stabilitet i kandidatländerna. Detta är en helt övergripande fråga i samband med frågan om EU:s utvidgning. Viktigast för just denna konsekvensutredning, som gäller rättsliga och inrikes frågor, är kriteriet stabilitet hos de institutioner som säkerställer rättsstatsprincipen. Denna fråga behandlas i det följande. Som en bakgrund vill dock utredaren lyfta fram några punkter som belyser de båda näraliggande kriterierna mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter.

1. Samtliga kandidatländer är medlemmar av Europarådet och har ratificerat Europakonventionen om än inte alla dess tilläggsprotokoll (t.ex. det om avskaffande av dödsstraff i fredstid, se punkten 4).

2. Yttrandefrihet existerar i flertalet av kandidatländerna, även om den endast åtnjuter grundlagsskydd i ett fåtal av dem. Detsamma gäller religionsfriheten. Ett hot mot yttrandefriheten kan i vissa fall komma från den organiserade brottsligheten, när det riktas mot uppsökande journalistik. Ett annat hot är befintlig lagstiftning som i praktiken begränsar massmedias yttrandefrihet, exempelvis stränga förtalslagar eller lagar som begränsar rätten för journalister att vägra uppge sina källor. Lagstiftning som på sådant sätt begränsar yttrandefriheten finns i bl.a. Polen och Rumänien.

3. Angående asylrätten se avsnitt 6.2.3.

4. Dödsstraff är förbjudet i Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. I Slovakien diskuteras ett återinförande. I Estland förbereds lagstiftning som avskaffar dödsstraffet. Bulgarien, Lettland och Litauen har infört moratorium för utdömande av dödsstraff. Lettland verkställde dock dödsdomar så sent som i februari 1996. Allmänt kan också sägas att det, i de stater som ännu har kvar dödsstraff på straffskalan, finns ett starkt folkligt motstånd mot att det avskaffas. Detta gäller även Estland.

5. Tortyr förekommer, såvitt bekant, inte i kandidatländerna. Däremot är de undermåliga förhållandena i häkten och fängelser omvittnade, liksom ett utbrett polisvåld som i vissa fall (t.ex. Bulgarien och Rumänien) har karakteriserats som polisbrutalitet.

6. Skyddet för den enskildes integritet kan vara svårbedömbart, eftersom lagstiftning och praxis lätt går isär. Klart är att samma problem finns i kandidatländerna som i EU-länderna när det gäller att väga behovet av integritetsskydd för den enskilde mot behovet av effektiva metoder i kampen mot brottsligheten. En skillnad kan ligga i den skilda historiska erfarenheten efter världskriget i öst och väst. I kandidatländerna uppfattas ofta polismakten av medborgare som företrädare för, just, en polisstat. I vilken mån kandidatländerna har lagstiftning som uppfyller 1981 års europeiska konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (Europarådets dataskyddskonvention) eller EG:s dataskyddsdirektiv 95/46/EG har utredaren inte hunnit kartlägga.

7. Befolkningsminoriteter finns i alla kandidatländer, möjligen med undantag för det största av dem, Polen, som är det etniskt mest homogena landet i kretsen. Behandlingen av minoriteterna bedöms av kommissionen som någorlunda tillfredsställande, med romerna som ett stort undantag. Denna betydande befolkningsgrupp diskrimineras påtagligt i Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Såväl kommissionen som Europarådet har också uppmärksammat att Slovakiens behandling av den ungerska minoriteten i landet har vissa diskriminerande inslag.

Denna ytliga översikt kan avslutas med att kommissionens slutomdöme på s. 43 i Agenda 2000, Del 1 citeras: "Även om ytterligare framsteg behöver göras i ett flertal kandidatländer i fråga om ett effektivt utövande av demokratin och skyddet för minoriteter, finns det endast ett kandidatland, Slovakien, som inte uppfyller de politiska villkor som har lagts fast av Europeiska rådet i Köpenhamn."

Genom Amsterdamfördraget införs en ny bestämmelse i Unionsfördraget. Här ges rådet möjlighet att fastslå att en medlemsstat allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i artikel F.1. Den förutsedda sanktionen är att tillfälligt upphäva (suspendera) den felande statens rättigheter enligt fördraget. Hit hör rösträtten i rådet.

Stabiliteten hos de institutioner i kandidatländerna som säkerställer rättsstatsprincipen är, såvitt utredaren förstår, en fråga av helt avgörande betydelse när konsekvenserna av EU:s utvidgning skall bedömas på

området rättsliga och inrikes frågor. Man kunde till ordet stabilitet lägga orden kapacitet och kompetens.

Det är sannolikt att övertagandet av EU:s regelverk ("l'acquis communautaire", se avsnitt 2.3.2) kommer att ske under de närmast kommande åren. Det är viktigt att detta också gäller de civil- och straffrättsliga konventioner som har utarbetats (se avsnitt 9). I exempelvis Ungern görs den bedömningen att anpassningen av landets rättsliga system skall vara genomförd vid sekelskiftet. En kontroll av detta inför avgörandet om nya medlemskap bör vara möjlig. Svårare blir att bedöma graden av faktisk implementering.

Implementeringsfrågan väcker två förtroendefrågor. Den första gäller förtroendet i kandidatländerna för de egna myndigheterna, liksom förtroendet mellan dessa. Den andra frågan gäller vilket förtroende myndigheterna i EU-länderna kan ha för sina motparter i kandidatländerna.

När det gäller den första frågan kan ifrågasättas om en klar uppfattning har hunnit rota sig om vad statens roll bör vara i ett modernt demokratiskt samhälle. Övergången från kommunisttidens centralstyrning kan visa sig ta längre tid än förutsett i mentalt hänseende. Under ett halvt sekel har rättsstatsprincipen inte kunnat upprätthållas. Det är naturligt, som en följd av detta, att både lagstiftningen och dess tillämpning kommit att ses som instrument för politisk kontroll. Härtill kommer den delvis traditionella myndighetskorruptionen.

Domstolarna är oberoende i samtliga kandidatländer, med undantag för Slovakien. Korruption förekommer emellertid också inom rättsväsendet, men har endast i vissa fall (Bulgarien, Lettland och Slovakien) angetts som betydande. Rättskipningens problem är huvudsakligen av andra slag. Den lagstiftning, som nu introduceras i kandidatländerna, är ny för domarna och praxis saknas. Detta leder till rättsosäkerhet. Dessutom är domstolarna underbemannade och domare, åklagare och försvarsadvokater lågavlönade. Dessa yrken har också lågt socialt anseende. Bristen på erfarna och kompetenta åklagare och domare leder till orimligt långa väntetider. I Slovenien kan det, för att ta ett exempel, dröja upp till fem år innan ett ärende kommer upp i rätten.

Den andra förtroendefrågan är central. Det handlar här om det förtroende EU:s medlemsländer måste ha för varandra. Ingen del av EU:s regelverk kan fungera utan att det genomförs av medlemsstaterna och deras förvaltningar.

På området rättsliga och inrikes frågor är detta uppenbart. Det räcker att peka på gränskontroller, upprätthållande av ordning och säkerhet, brottsbekämpning, asylpolitik och olaglig invandring. Samarbetet, som ofta för med sig utbyte av känslig information, förutsätter förtroende för samarbetsparten. Som det nu är, uppvisar kandidatländernas förvaltning stora brister. Kompetent och språkkunnig personal saknas, rutiner och utrustning felas. Nyckelorden när det gäller behoven är utbildning och utrustning. Ett annat nyckelord är obesticklighet.

Slutsatsen är att en upprustning av de rättsvårdande myndigheterna i bred mening är nödvändig, om kandidatländerna med framgång skall kunna införlivas i ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Risken finns att kandidatländernas knappa statliga resurser satsas på andra områden som i länderna i fråga ses som mer ange-lägna. Upprustningen måste ges fullt stöd av EU och dess medlemsstater. EU-länderna och kommissionen bär också ett ansvar för att de här nämnda aspekterna av medlemskapet inte försummas under förhandlingarna.

Bistånd för uppbyggnaden av demokratiska institutioner sker genom bl.a. Europarådet och EU. För EU:s vidkommande kanaliseras biståndet genom olika PHARE-program, bl.a. det multilaterala Demokratiprogrammet, vars syfte är att stärka rättsstatsprincipen och de mänskliga fri- och rättigheterna i kandidatländerna. EU samarbetar också med OECD inom ramen för det s.k. SIGMA III-programmet (Third Support Programme for Improvement in Governance and Management). Genom detta ges bistånd för att stärka den offentliga sektorns kapacitet i kandidatländerna, exempelvis genom uppbyggnaden av en opartisk och opolitisk tjänstemannakader i statsförvaltningen. Bland Europarådets aktiviteter bör särskilt nämnas de två programmen Demo-Droit och Themis. Demo-droit ger både multilateralt och bilateralt bistånd i syfte att stärka rättsstatsprincipen i kandidatländerna och hjälper även till med arbetet med att införa lagstiftning i kandidatländerna som är förenlig med Europarådets olika instrument. Themis-programmet avser demokratiinsatser i vid bemärkelse. Inom ramen för detta har bl.a. tagits upp frågor om den oberoende domarrollen i en rättsstat, åklagarväsendets funktion i en sådan m.m. Tillsammans med Europarådet har kommissionen inrättat ett gemensamt program avseende integreringen av personer med utländskt ursprung i Estland och Lettland och ett avseende beslutande organ för minoriteter. Sverige bidrar aktivt både genom de olika EU-programmen och genom Europarådets bistånd till kandidatländerna. De svenska bilaterala insatserna riktar sig i huvudsak till staterna i vårt närområde. Särskilda avtal om rättsbistånd har exempelvis träffats av Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen med de baltiska staterna. Därutöver kan nämnas att bilateralt bistånd för att stärka demokratiutvecklingen i kandidatländerna också ges genom bl.a. SIDA.

4 Yttre gränskontroll

4.1 EU

En av förutsättningarna för varors fria rörlighet på den gemensamma marknaden i Europa är att man har upprättat ett enhetligt yttre tullskydd och också en gemensam export- och importregim i andra avseenden. Detta gjordes i och med tullunionens fullbordan. På samma sätt är en gemensam kontrollordning vid unionens yttre gränser en av förutsättningarna för *personers* fria rörlighet inom EU. Avskaffandet av gränskontrollerna medlemsstaterna emellan förutsätter en likformig och effektiv yttre gränskontroll. Klara gränser gentemot icke-medlemmar och en betryggande kontroll av vem som passerar in eller ut över dessa gränser är förutsättningar för deltagande i ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. En gemensam invandrings- eller flyktingpolitik kan inte upprätthållas av EU och dess medlemsstater om dessa förutsättningar brister. Gränskontrollen är dessutom ett viktigt verktyg i kampen mot gränsöverskridande brottslighet.

Detta har alltid erkänts av EU-länderna, som dock inte förrän vid fördragsrevisionen i Amsterdam har kunnat enas om att införa en gemensam yttre gränskontroll. Det förslag till en yttre gränskontrollkonvention som sedan länge ligger på bordet har inte antagits, bl.a. därför att Storbritannien och Spanien är oeniga i Gibraltarfrågan. Följden är att EU inte) när detta skrivs) har kunnat förelägga kandidatländerna något formellt gällande gemensamt regelverk på området yttre gränskontroller. Schengens regelverk är ju ännu inte en del av EU:s regelverk. Frågan är inte desto mindre av sådan vikt att kandidatländerna måste räkna med den som en av de stora förhandlingsfrågorna. Detta har kandidatländerna också fullt klart för sig (se avsnitt 4.2).

Genom de fördragsändringar som vidtogs i Amsterdam heter det hädanefter i EG-fördraget (artikel 73j) att rådet inom en period av fem år efter ändringarnas ikraftträdande skall besluta om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser och med vilkas hjälp det skall fastställas "normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser". Förordningar eller direktiv är alltså att vänta.

13 av EU:s 15 medlemsstater har anslutit sig till Schengensamarbetet. Schengenkonventionen innehåller tydliga normer och förfaranden för den yttre gränskontrollen. Utredaren har ansett sig kunna utgå från att dessa bestämmelser i huvudsak blir gällande också efter ett inlemmande i EG:s regelverk. Bestämmelserna överensstämmer i stort sett med vad som sägs i det redan nämnda, inte antagna förslaget till yttre gränskontrollkon-

vention. Den fortsatta framställningen utgår alltså från Schengenregelverket.

Schengenkonventionen definierar begreppet yttre gräns som de avtalslutande parternas land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar, såvida de inte räknas som inre gränser (artikel 1). Gemensamma landgränser är naturligen inre gränser. Dessutom är hamnar och flygplatser inre gränser i den mån det gäller direkt trafik på andra hamnar och flygplatser i Schengenområdet, utan mellanlandning eller angoring av hamn i tredje land.

Ett medlemsland kan bevilja en utlänning, dvs. enligt konventionens definition varje annan person än medborgare i EU:s medlemsstater, rätt till inresa i Schengenområdet för vistelse i högst tre månader. Förutsättningen är att han/hon har giltiga inresehandlingar, visering (där sådan krävs) och bevis på förmåga att försörja sig. Ytterligare krävs att vederbörande inte står på spärlista eller annars utgör en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av de avtalslutande parternas internationella förbindelser (artikel 5). Om ett medlemsland vill ge visering för längre tid än tre månader, ett s.k. nationellt uppehållstillstånd, gäller den längre tiden endast landet i fråga och övriga medlemsstater måste underrättas. Bestämmelserna skall inte påverka vad som gäller om asyl.

Bestämmelserna om kontroll vid unionens (Schengenrådets) yttre gränser kan skildras under tre rubriker, nämligen regler för passerandet av dessa gränser, frågan om transportöransvar och frågan om anlitanande av Schengens informationssystem (SIS).

De yttre gränserna får passeras endast vid auktoriserade gränsövergångsställen och under fastställda öppethållandetider. Schengens verkställande kommitté (i en framtid EU:s råd) bestämmer närmare villkoren för lokal gränstrafik, nöjesbåtar, kustfiske osv. Medlemsstaterna är skyldiga att införa påföljder för passerande av de yttre gränserna, om sådant sker utanför gränsövergångsställena och de fastställda öppethållandetiderna (artikel 3). Mellan gränsövergångsställena skall gränsen bevakas av rörliga enheter (artikel 6.3).

Kontrollen vid de yttre gränserna sker enligt varje medlemslands egna lagar och sköts av de nationella myndigheterna. Samtidigt gäller att hänsyn skall tas till alla medlemsstaters intressen och att kontrollen skall ske enligt gemensamma principer (artikel 6). Minimum är att alla personers identitet skall fastställas genom kontroll av resedokument. Detta gäller både vid inresa i och utresa ur EU (Schengenområdet). För medborgare i stater utanför EES-området är kraven högre, i synnerhet vid inresa. Rätten till inresa, arbete och vistelse kontrolleras. Därutöver skall kontrollen syfta till efterspaning av och hindrande av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet och allmänna ordning. Även fordon och föremål som inresande för med sig skall kontrolleras. Flygpassagerare från tredje land skall bli föremål för pass- och handbagagekontroll då de övergår i transit till en flyglinje inom EU. Inom Schengensamarbetet har

också utarbetats en handbok (manual) för kontroll av yttre gränser.

Det är uppenbart att dessa regler väcker en förtroendefråga. Gränskontrollen måste vara likvärdig överallt för att nå sitt syfte. Kedjan är inte starkare än sin svagaste länk. Europas geografi gör det ibland svårt att bevaka alla delar av de yttre gränserna. Utvidgningen till nya länder i Central- och Östeuropa och Baltikum gör det heller inte lättare. Det har för övrigt i praktiken visat sig att misstänksamhet råder också inom Schengenkretsen mot förhållandena i några av de egna medlemsländerna. Detta har fördröjt dessas inträde i det operativa samarbetet och därmed också gränskontrollens borttagande gentemot dem (se avsnitt 5). Särskilda besökskommittéer reser vart tredje år runt i Schengenländerna för att försäkra sig om gränskontrollens effektivitet. Innan en stat nått fullt operativt medlemskap förekommer också liknande undersökande besök. Sverige har haft sådant besök.

Schengenkonventionen ålägger också medlemsstaterna att införa bestämmelser om transportöransvar (artikel 26). Uttryckligen sägs att detta inte får inskränka asylrätten. Transportöransvaret innebär skyldighet för transportören att ta ansvar för den tredjelandsmedborgare som vägras inresa vid den yttre gränsen. Transportören skall svara för vederbörandes återtransport till tredje land. Transportören är också skyldig att kontrollera de resandes inresehandlingar.

Slutligen kan SIS sägas vara en viktig beståndsdel av den yttre gränskontrollen. Systemet, som är en nyskapelse, skildras i avsnitt 8 eftersom det huvudsakligen är ett gemensamt datasystem för polisiärt och rättsligt samarbete. En nationell myndighet med ansvar för gränskontroll hör till dem som får utnyttja systemet. Genom att söka information i SIS kan myndigheten mycket snabbt konstatera om en person är uppförd på spärlista för utlämningar enligt artikel 96 i Schengenkonventionen.

Den med gränskontrollfrågan nära sammanhängande viseringsfrågan behandlas i avsnitt 6.3.4.

Vid den europeiska tullunionens gränser klareras in- och utgående gods. Tullens kontroll blir då samtidigt ett led i försvaret mot illegal införsel från tredje land av vapen, narkotika och andra varor.

4.2 Kandidatländerna

En etablerad, väl fungerande yttre gränskontroll är en klar och tydlig förutsättning för att personers fria rörlighet skall kunna förverkligas i EU. I och med fördragsrevisionen i Amsterdam är en sådan gräns-kontroll dessutom en förutsättning för framtida medlemskap i den europeiska unionen (se avsnitt 2). Till dess att rådet fattat beslut jämlikt den nya ordningen, gäller bestämmelserna i Schengen-konventionen. Det är till dessa bestämmelser kandidatländerna i nuläget har att anpassa sig. Kandidatländerna har alla förklarat att de vill biträda Schengen-

samarbetet. Flertalet av dem anstränger sig också att bygga upp en väl fungerande yttre gränskontroll. I länder som Polen, Tjeckien och Ungern finns också nationella gränser som bevakades även under Sovjettiden. De baltiska länderna ingick däremot själva i Sovjetunionen. Vid frigörelsen fanns därför inte överenskomna nationella gränser gentemot Ryssland och inte heller bevakning av några sådana gränser. Enligt samstämmiga uppgifter har numera Estland etablerat en effektiv gränskontroll vid den gemensamma estnisk-ryska gränsen. Detta sker i samverkan med ryska gränsmyndigheter. Enligt kommissionens utlåtande är däremot, för att nämna ett motsatt exempel, Litauens 60 mil långa gräns mot Vitryssland till större delen obebakad. Estlands fall är dock så till vida enklare än flera andra kandidatländers eftersom landet endast har två landgränser att bevaka (mot Lettland resp. Ryssland). Detta kan jämföras med Polen och Ungern som vardera har gemensam landgräns med sju andra länder (den polska landgränsen överstiger 300 mil). En komplikation är ju nämligen att det inte är möjligt att säga var EU:s kommande yttre gräns går, så länge man inte kan säga att kandidatländerna inträder i unionen samtidigt. För detta måste alltså kandidatländerna ha beredskap. I ett par fall, Bulgarien och Rumänien, har den undermåliga gränskontrollen i länderna lett till att EU upprätthåller viseringskrav.

En sammanfattning av de problem, som kandidatländerna måste övervinna, kan se ut som följer.

1. Utvidgningen bör inte medföra att EU importerar gränstvister. Där sådana föreligger, antingen mellan kandidatländerna eller mellan dem och andra länder, bör de vara lösta före tidpunkten för medlemskap. En lösning är att tvisten underställs internationella domstolen i Haag. Exempel på gränstvister, som det nu pågår förhandlingar om eller som har underställts domstolen, är tvisten mellan Slovakien och Ungern om Donau-dammen samt tvisten mellan Lettland och Litauen om sjögränsen.

2. När ett kandidatland har nära relationer till en befolkningsgrupp i ett grannland som har samma historia, språk och kultur kan ett strikt tillämpande av Schengens gränskontrollregler bli ett politiskt problem. Detsamma gäller viseringsfrågorna, där kandidatlandet skall anpassa sig till EU:s gemensamma lista på länder för vilkas medborgare krävs visering (se avsnitt 6.3.4). Ett tydligt exempel är Ungern. Stora ungerska minoriteter lever i dag i Vojvodina i Förbundsrepubliken Jugoslavien (Serbien-Montenegro), Slovakien och Rumänien. Ett annat exempel på ett sådant politiskt problem är relationen Tjeckien) Slovakien. Även traditionell gränshandel kan spela en roll. Över Polens gräns mot Ryssland, Litauen, Vitryssland och Ukraina reser ett växande antal människor som bedriver handel på de stora utomhusmarknaderna i Polen.

3. Resursfrågan är central. Det handlar om personella resurser, både numerärt och i fråga om utbildning samt om utrustning (transportmedel, kommunikationsutrustning, utrustning för läsning och kontroll av dokument etc.). När detta skrivs är bristerna påtagliga i nästan alla kandidatländerna. Konsekvensen är, i dagsläget, olaglig invandring och

människosmuggling liksom olaglig handel med narkotika eller vapen. Kandidatländerna är dock i färd med att söka förbättra situationen. Både EU och dess medlemsstater har inlett stödverksamhet. Som exempel på det förra kan nämnas "PHARE Border Management in the Baltic States" och på det senare biståndet från den svenska polisens sida i form av kunskaper och teknisk utrustning till de baltiska staterna och Polen för att bygga upp en modern gränskontrollorganisation. Likaså kan nämnas Finlands stöd till Estland för utveckling av ett modernt pass som är svårt att förfälska.

4. Förtroendefrågan kommer att visa sig vara avgörande. Kontrollen av den inre gränsen mellan ett nuvarande EU-land och ett nytt medlemsland kommer inte att släppas förrän förtroendet har infunnit sig (se avsnitt 4.1 och 5). Inte heller kan man vänta sig att ett nytt medlemsland skall få tillgång till Schengens informationssystem förrän förtroendet är etablerat mellan de berörda ansvariga myndigheterna. En första förutsättning är att statsmakterna i kandidatländerna kommer till rätta med den korruption som nu finns i flera av dessa länders polis- och tullorganisationer.

Sammanfattningsvis kan sägas att de kommande medlemskapsförhandlingarna bör föras så att de motiverar kandidatländerna att upprätta en väl fungerande personkontroll vid sina gränser mot de länder som inte blir medlemmar av EU. De nämnda problemen måste lösas under denna tid. Detta bör bevakas också av Sverige. Målet skall vara) och det är enligt utredarens mening inte onåbart) att riskerna av att avveckla den inre gränskontrollen i förhållande till kandidatländerna inte skall vara större än risken av en avveckling mellan nuvarande medlemsstater. Men detta skall ses i hela sitt sammanhang. En fungerande yttre gränskontroll är en av förutsättningarna för ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa.

4.3 Sverige

Sverige har anslutit sig till Schengenavtalet och dess tillämpningskonvention. När detta skrivs förestår riksdagens behandling av frågan om Sveriges anslutning. Utredaren har, som redan sagts, utgått från att de krav på yttre gränskontroll som Schengenkonventionen uppställer fortsatt blir gällande också när Schengenregelverket har förts över till EG-rätten (se avsnitt 4.1). Om det blir några förändringar, lär de i vart fall inte gå i mildrande riktning.

Schengenkonventionen ger oss definitioner av begreppen yttre och inre gräns. För Sveriges del blir konsekvenserna i geografisk mening små. Sveriges landgränser berörs inte av utvidgningen. Den svenska kusten förblir i sin helhet yttre gräns i konventionens mening. En yttre gräns kan inte passeras utan identitetskontroll av personer, och detta gäller också om det är tal om medborgare i ett EU-land, t.ex. Polen efter en utvidgning. De förändringar av den yttre gränsen, som inträffar vid en utvidgning, berör

endast de hamnar och flygplatser som har reguljär tidtabellbunden trafik på kandidatländerna. Förändringarna innebär att dessa hamnar och flygplatser helt (eller oftast delvis) blir inre gräns i EU:s mening. Detta behandlas i avsnitt 5.2.

Denna utrednings uppgift är att söka belysa konsekvenserna av att EU utvidgas med länder, som nu söker medlemskap i unionen. När det gäller *Sveriges del av den för EU:s medlemsstater gemensamma yttre gränsen* kan följande sägas. I geografiskt hänseende blir förändringarna små. Däremot kommer en hel del trafik, både sjötrafik och lufttrafik, att skifta karaktär från att ha varit tredjelandstrafik till att vara inomeuropeisk trafik. Det har uppskattats att det årligen rör sig om cirka 1 600 000 personer som korsar vår gräns (inresa och utresa). Huvuddelen avser passagerare i färjetrafiken. Detta påverkar personkontrollens omfattning, varvid är att märka att den inte nödvändigtvis behöver minska. Som redovisas i avsnitt 5.2, har utredaren nämligen funnit att den inre gränsen också behöver bevakas vid en utvidgning av EU med nya medlemsstater. När det gäller den yttre gränskontrollen och frågan om vilka åtgärder Sverige där behöver vidta inför ett operativt medlemskap i Schengen, kan konstateras att detta är föremål för statsmakternas prövning, när detta skrivs. De för kontrollen ansvariga myndigheterna, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Kustbevakningen, har i juni 1997 anmält synpunkter och resurskonsekvenser till regeringen i anledning av Schengenmedlemskapet. I fråga om den yttre gränskontrollen anmäls behov både på personalsidan och när det gäller utrustning. Utredaren, som inte har till uppgift att bedöma detta, vill för sin del framhålla följande.

De nuvarande EU-länderna, däribland Sverige, måste ställa höga krav på att kandidatländernas gränser kontrolleras effektivt. Detta gäller för vårt lands del i all synnerhet närområdet, dvs. de baltiska staterna och Polen. En enkel slutsats är att vår egen kontroll av den del av EU:s yttergräns som vi svarar för skall vara lika god som den vi begär av kandidatländerna. De nuvarande Schengenländerna kommer också, på ett eller annat sätt, att förvissa sig om att så är fallet. En kedja är, som redan sagts, inte starkare än sin svagaste länk. Här ligger också ett svenskt egenintresse. Det är inte önskvärt att vårt land används som transitland för olaglig invandring eller olaglig narkotikahandel.

EU:s utvidgning har för Sveriges del en klar Östersjöaspekt. De baltiska länderna och Polen tillhör kandidatländerna. För flera av EU:s nuvarande medlemsstater är EU:s yttre gräns också i det väsentliga en landgräns. Det är svårt att värja sig för intrycket att Schengenbestämmelserna utarbetats med detta som bakgrund. Den svenska delen av EU:s yttergräns är dock en kust (eftersom Finland och Norge deltar i Schengensamarbetet). Detta ändras inte om de baltiska staterna och Polen blir medlemmar av EU. Sverige har en av de längsta sjögränserna i EU. All sjötrafik, som inte är turlistebunden och går enbart mellan medlemsstater, skall kontrolleras i fråga om personers in- och utresa. Fasta gränskontrollpunkter måste

inrättas och kusterna däremellan bevakas. Enligt uppgift från Kustbevakningen skulle ca 360 000 fartygsrörelser om året beröras. I dessa ingår trafiken med svenska och utländska fritidsbåtar, som är särskilt intensiv mellan Sverige och Norge utefter Bohuskusten, till och från Sverige i Öresundsregionen och längs syd- och ostkusten samt mellan Sverige och Finland i Ålands hav. I kontrollhänseende är det för övrigt principiellt ingen skillnad mellan svenska och utländska fartyg vid in- och utpassage över sjögränsen, eftersom även svenska fiske- och fritidsbåtar kan ha utländska medborgare ombord som skall följa reglerna om personkontroll. Rikspolisstyrelsen uppger att Sverige årligen besöks av ca 25 000 utländska fritids- och fiskefartyg. Utvecklingen torde medföra att denna trafik ökar när kandidatländernas utveckling kommit längre. Utredaren har inte kunnat finna annat än att den svenska beredskapen på det här området är otillräcklig.

En svensk gränskontroll enligt bestämmelserna i Schengenkonventionen kräver också att en systematisk utresekontroll återinförs efter att i 20 års tid inte ha tillämpats. Naturligtvis leder detta till ökad arbetsbelastning för kontrollmyndigheterna och till olägenheter för trafiken. Utredaren vill dock peka på att utresekontroll är ett gott medel när det gäller att få tag på efterspanade personer och att den därmed har en brottspreventiv verkan som är av betydelse vid en utvidgning av EU (se avsnitten 7 och 8).

5 Fri rörlighet för personer inom EU

5.1 Begreppets innebörd

EG-fördraget ställer i artikel 8a.1 upp principen att fri rörlighet skall råda inom EU för alla medborgare i EU:s medlemsstater (unionsmedborgare). *“Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförandet av fördraget“* (utredarens kursivering). Samma presumtion finns inte när det gäller tredjelandsmedborgare.

Den fria rörligheten för medborgare i EU:s medlemsstater har i långa stycken förverkligats. Vad som framför allt återstår är att avveckla identitetskontrollen vid gränserna mellan alla medlemsstater (artikel 7a i EG-fördraget). Denna fråga tas upp något längre fram i texten.

Det kan alltså till en början konstateras att medborgare i EU-länderna har rätt att fritt resa in i och uppehålla sig i en annan medlemsstat för att där söka och ta anställning (artikel 48 i EG-fördraget), starta egen verksamhet eller ta emot tjänster (artiklarna 52, 54 och 59) eller studera eller i övrigt vistas där som pensionärer osv., om de har tillräckliga medel för sin försörjning. De relevanta EG-direktiven uttrycker detta så att de inte bör *“ligga det sociala trygghetssystemet i värdmedlemsstaten till last, under den tid de bor där“*. Studenter, pensionärer och övriga utövar sin rätt i enlighet med direktiven 90/364) 366/EGG. Denna fria rörlighet omfattar även, enligt förordningen EEG 1612/98, familjemedlemmar (makar och barn) oavsett deras medborgarskap. Nära anhöriga som är medborgare i tredje land har alltså rätt att flytta med och bosätta sig i den andra medlemsstaten. De har även rätt att arbeta där.

EG-rättens fria rörlighet för personer är inte helt utan undantag, som ju också sägs i artikel 8a. Medlemsstaterna får behålla lagar som föreskriver särskild behandling av utlänningar om grunden är hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa (artiklarna 48.3, 56 och 66 i EG-fördraget). EG-domstolen har genom skilda domslut inskränkt utrymmet för denna handlingsfrihet. Så har också skett i EG:s egna rättsakter, t.ex. i ett direktiv från år 1964, där det sägs att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning och säkerhet uteslutande skall grunda sig på den berörda personens eget uppförande. När det gäller några yrken, t.ex. juridiska eller medicinska, kan dessutom nationella behörighetsvillkor ställas upp. EU kan hantera detta genom harmonisering eller genom att söka få till stånd ömsesidigt erkännande av behörighet.

För inresa i ett medlemsland betyder detta att en medborgare i ett annat EU-land inte kan avkrävas arbetstillstånd eller uppehållstillstånd och inte heller handlingar, som styrker vederbörandes förmåga att försörja sig.

Ändamålet med inresan får heller inte efterfrågas.

Den svenska utlänningslagstiftningen har anpassats till dessa EG-regler (samt till avtalet om ett Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES, varigenom Island, Liechtenstein och Norge inbegripits). Frågan om kandidatländernas delaktighet i personers fria rörlighet i den mening, det här är tal om, berör också grundläggande frågor om arbetsmarknaden. Dessa frågor, som bl.a. kan handla om övergångstider, utreds av Utredningen EU:s utvidgning: konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m. (A 1997:03).

Här har talats om den fria rörligheten för medborgare i EU:s medlemsstater (unionsmedborgare i EG-fördragets formulering). Enligt utredarens uppfattning måste emellertid med nödvändighet också frågan om *tredjelandsmedborgarnas ställning i EU* få allt större aktualitet, inte minst i perspektivet av EU:s utvidgning. Tredjelandsmedborgare kan vistas legalt eller illegalt i EU. Bådadera förekommer. Någon gemensam EU-politik finns, när detta skrivs, med undantag för EU- och EES-medborgares nära familjemedlemmar, inte i någondera fallet, endast ansatser.

Tredjelandsmedborgares rätt att förbli på ett medlemslands territorium regleras i huvudsak av medlemslandet självt. Undantag gäller framför allt flyktingpolitiken, där miniminivåer fastlagts i internationella överenskommelser (se avsnitt 6.2) och de tredjelandsmedborgare som omfattas av EG-rätten, exempelvis anhöriga till EU-medborgare. Schengenkonventionen tillför ytterligare några moment. Av artikel 22 framgår att tredjelandsmedborgare skall anmäla sig hos behörig myndighet i det Schengenland vars territorium han eller hon beträder, alltså även vid inresa från ett annat Schengenland. Anmälan skall ske vid ankomsten eller senast tre dagar därefter. Sådan anmälan skall göras enligt värdlandets bestämmelser. Såvitt utredaren har kunnat finna tillämpas emellertid inte artikel 22 i alla Schengenländer. Därjämte kräver solidariteten Schengenländerna emellan att samråd sker innan ett land beviljar uppehållstillstånd för personer, som upptagits på spärlista enligt Schengens informationssystem. Detta sägs i artikel 25 i Schengenkonventionen.

Inom EU har dock länge diskuterats möjligheten att stärka tredjelandsmedborgarnas ställning i unionen. I EG-fördraget, i dess lydelse efter Amsterdam, sägs att rådet skall besluta om åtgärder som fastställer de rättigheter och villkor enligt vilka medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i en medlemsstat får bosätta sig i andra medlemsstater (artikel 73k.4). Frågan är känslig, och någon tidsgräns för när rådet skall fatta beslut i saken finns inte.

Det finns i dag betydande grupper av tredjelandsmedborgare, som lever i något EU-land med rätt att arbeta och stanna där, t.ex. turkiska medborgare i Tyskland. Det viktigaste exemplet bland kandidatländerna kan hämtas från de baltiska staterna. Icke-medborgare utgör 28 % av befolkningen i Lettland och 25 % i Estland. Majoriteten av dessa är

rykspråkig. En del har också ryskt medborgarskap, andra är statslösa. Det finns i princip tre tänkbara lösningar av det problem, som här kan uppkomma vid ett estniskt resp. lettiskt medlemskap i EU. Antingen erhåller icke-medborgarna medborgarskap i landet eller så tas de in under EU:s kommande regler för medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i något medlemsland. Den tredje lösningen är att de lämnar unionen. Det förefaller naturligt att Sverige arbetar för de två förstnämnda lösningarna.

Här har inte talats om diskriminering. Frågan om diskriminering av minoriteter i den egna befolkningen har kortfattat behandlats i avsnitt 3.

Begreppet fri rörlighet för personer har emellertid också en annan innebörd. Den är att gränserna mellan EU:s medlemsstater skall kunna passeras utan personkontroll (artikel 7a i EG-fördraget). Det bör från början klargöras att detta stadgande enbart tar sikte på att avveckla en av medlemsstaternas kontrollmetoder, nämligen den systematiska identitetskontrollen av personer vid gränspassage mellan EU-länder. Stadgandet ger inte några rättigheter när det gäller inresa eller uppehåll (vistelse). Det är också viktigt att framhålla att regeln gäller alla personer, som befinner sig i EU, alltså både medborgare i EU:s medlemsstater och tredje-landsmedborgare. Att regeln har denna innebörd var länge omstritt i EU, men tolkningstvisten har numera lösts. I EG-fördraget har genom Amsterdamfördraget en ny artikel 73j införts, som säger att rådet inom en femårsperiod (från det att texten trätt i kraft) skall besluta om åtgärder i syfte att i överensstämmelse med artikel 7a, säkerställa att *det inte förekommer någon kontroll av personer, vare sig dessa är unionsmedborgare eller medborgare i tredje land, när de passerar inre gränser*. Storbritannien och Irland har medgett undantag från denna regel. Nya medlemsstater kan inte påräkna ett liknande undantag.

Till dess att rådet har fattat beslut i saken enligt den nya fördragsregeln, gäller bestämmelserna i Schengenkonventionen för de stater som deltar i det operativa Schengensamarbetet. Artikel 2 i konventionen står central. Dess två första moment återges här.

1. De inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs.

2. Då den allmänna ordningen eller statens säkerhet så kräver, kan emellertid en avtalsslutande part, efter samråd med de övriga avtalsslutande parterna, besluta om att vid de inre gränserna, under en begränsad tidsperiod, genomföra nationella gränskontroller som är anpassade till det aktuella läget. Om den allmänna ordningen eller statens säkerhet kräver ett omedelbart ingripande, skall den berörda parten vidta nödvändiga åtgärder och snarast möjligt underrätta övriga avtalssparter om detta.

Artikel 1 i konventionen säger att med *inre gräns* avses "de avtalsslutande parternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser för inrikes flyg och deras hamnar för reguljära färjeförbindelser endast vad gäller ankommande eller avgående trafik till andra flygplatser eller

hamnar på de avtalsslutande parternas territorium utan angöring av hamnar eller mellanlandning på flygplatser utanför detta territorium“.

Kandidatländerna har förklarat att de önskar biträda Schengensamarbetet. Därmed har de också accepterat målet, en fri rörlighet för personer i unionen utan personkontroll vid de inre gränserna. Det är inte känt för utredaren, om kandidatländerna därvid har vägt in konsekvenserna av fri rörlighet också sinsemellan, men med tanke på deras historiska erfarenheter kan det kanske antas att de inte ser några svårigheter i detta.

Betänkligheterna ligger snarare på den andra sidan, alltså hos EU:s nuvarande medlemsstater. I denna rapport behandlas inte frågan om den gemensamma arbetsmarknaden. Men vid sidan härav kan betänkligheterna gälla alla de aspekter, som sammanfattats under uttrycket “kompensatoriska åtgärder“ (se avsnitt 2.2) och som på sätt och vis kan sägas vara ämnet för denna utredning. De risker som följer av att gränskontrollen avvecklas gentemot kandidatländerna, får ej vara större än de risker det innebär att avveckla gränskontrollen mellan de nuvarande medlemsstaterna.

Man kunde föreställa sig att betänkligheterna skulle leda till krav under de kommande förhandlingarna på övergångstider. Men det finns en annan, enligt utredarens mening mera sannolik, lösning. Det är den som, när detta skrivs, tillämpas i Schengensamarbetet. Ett land, och alltså även ett kandidatland/nytt medlemsland, kan vara medlem både i unionen och i Schengen utan att för den skull få delta i det operativa Schengensamarbetet. Beslutet att slutligt integrera ett Schengenland, som fattas enhälligt, föregås av en bedömning av om landet i fråga förmår uppfylla Schengenkonventionens krav med beaktande av senare tillämpningsbeslut. Som redan sagts, är den yttre gränskontrollens kvalitet viktig, men också landets förmåga i alla andra avseenden som täcks av Schengensamarbetet kan naturligtvis komma att beaktas. En viktig förutsättning är exempelvis, såvitt gäller SIS, att ett nationellt SIS-register byggs upp. Om denna tolkning är riktig, uppkommer inte något behov av särskilda övergångstider. Den fria rörligheten för personer (i den mening som ligger i artikel 7a i EG-fördraget eller i artikel 2.1 i Schengenkonventionen) utsträcks till det nya landet den dag de övriga medlemsstaterna beslutar att så skall ske. Genom enhällighetsregeln behåller varje land sin vetorätt i denna fråga. I beslutet deltar Sverige. Hur situationen blir den dag Schengenbestämmelserna har ersatts av EG-regler kan naturligtvis inte med säkerhet anges. Utredaren håller dock för sannolikt att inflytelserika Schengenländer kommer att se till att både vetorätten och skyddsklausulen i artikel 2.2 i Schengenkonventionen bibehålls.

Den fria rörlighet för personer inom EU, som här har skildrats i sina grunddrag, fråntar inte en medlemsstat rätten och skyldigheten att upprätthålla allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa på det egna territoriet. Det är en självklar utgångspunkt för denna rapport att varje deltagande stat måste kunna skydda sig och sina medborgare mot olaglig

invandring och bosättning liksom mot gränsöverskridande brottslighet. Dessa båda frågor behandlas i avsnitten 7 och 8, men berörs också i det närmast följande avsnittet (5.2).

5.2 Bevakning av inre gräns

Personkontrollen vid inre gräns har, när detta skrivs, i praktiken endast försvunnit mellan sju av *EU:s medlemsstater* nämligen Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien och Tyskland. En avveckling av denna kontroll gentemot Italien och Österrike kommer gradvis att ske före utgången av mars 1998. De förstnämnda ländernas erfarenheter är av intresse. Uppenbarligen har oron för illegal trafik över gränserna mellan dessa länder inte upphört, trots att det är fråga om välkända grannar, som alla åtagit sig Schengenförpliktelserna fullt ut.

Skyddsklausulen i artikel 2.2 i Schengenkonventionen har dock hittills endast utnyttjats av Frankrike. Detta land upprätthåller, när detta skrivs, personkontrollen vid gränsen till Belgien och Luxemburg under åberopande av problem som orsakas av narkotikahandeln. Skyddsklausulen står öppen att användas också i framtiden, men det är uppenbart att Schengenländerna inte önskar att den tas i bruk annat än vid nationella säkerhetsrisker av exceptionell art. För den skall prövas andra vägar att övervaka de inre gränserna.

Kretsen av operativa Schengenländer har inlett ett nära samarbete mellan polismyndigheterna med sikte i synnerhet på övervakning av gränserna. Detta sker inom ramen för bilaterala avtal. Sådana förutses i Schengenkonventionen (artikel 39.4 och 39.5). Avtal har ingåtts, eller förhandlas för närvarande, mellan Frankrike och Belgien, Frankrike och Italien, Frankrike och Luxemburg, Frankrike och Tyskland, Frankrike och Spanien, Tyskland och Belgien, Tyskland och Luxemburg, Tyskland och Nederländerna, Belgien och Luxemburg, Belgien och Nederländerna samt mellan Portugal och Spanien. Avtalen har skiftande innehåll, men tar oftast sikte på att komma till rätta med olaglig invandring och olaglig narkotikahandel. Det kan handla om utvidgade ledningscentraler, om gemensamma posteringar och om samarbete kring mobila enheter inom en viss radie från den gemensamma gränsen.

Enskilda Schengenstater har också ansett det nödvändigt att skärpa övervakningen av den inre gränsen, när den systematiska personkontrollen har försvunnit. Som exempel kan Tyskland och Nederländerna nämnas. De tyska federala gränsskyddsstyrkorna, som samarbetar med de gränsnära förbundsländernas polis, övervakar både yttre och inre gräns. I samband med att Tyskland blev operativ medlem av Schengen tillfördes ytterligare resurser till skyddet också av den inre gränsen. Utvecklingen av olaglig invandring, organiserad kriminalitet och med narkotikahandel förbunden brottslighet åberopas som skäl för detta. När det gäller avvärjandet av olaglig invandring sträcker sig gränsskyddets befogenheter

intill ett avstånd av trettio kilometer från den tyska gränsen. I Nederländerna har polisen getts befogenhet att hejda personer i anslutning till gränsen när dessa har passerat den för att fastställa deras identitet.

Gränskontrollfrågan i förhållande till *kandidatländerna* kommer naturligen upp i medlemskapsförhandlingarna. Vad som nyss sagts om Schengenländernas i grunden försiktiga attityd gäller sannolikt också här. Erinras kan om att avveckling av personkontroll vid inre gräns förutsätter att båda parter är operativa medlemmar av Schengen-samarbetet. Detta förutsätter i sin tur att bl.a. SIS har byggts ut till att omfatta även den nye operative deltagaren. Accepterande av en EU-medlemsstat, nuvarande eller ny, som operativ medlem i Schengensamarbetet (eller det regelverk, som kan komma att ersätta detta) kräver ett enhälligt beslut (se avsnitt 5.1).

För *Sveriges* del kan följande framhållas.

När det gäller förskjutningen mellan yttre och inre gräns blir konsekvenserna av en utvidgning små för vårt lands del, geografiskt sett. Vissa hamnar och flygplatser övergår från att ha varit yttre gräns till att helt eller delvis bli inre gräns. Den svenska kusten förblir i sin helhet yttre gräns. Detta har behandlats i avsnitt 4.3. Effekterna kan emellertid bli mer märkbara reellt sett. Detta beror på att resandetraffiken på de nya medlemsstaterna naturligen kommer att öka. Det beror också på att kompensatoriska kontrollåtgärder aktualiseras den dag personkontrollen vid inre gräns avskaffas också mellan Sverige och dessa länder.

Personkontrollen vid gränsen har framför allt två viktiga funktioner. För det första är den en återhållande faktor för den som illegalt försöker ta sig in i landet. En annan fördel är att asylsökandes identitet lättare kan konstateras vid inresetillfället än senare inne i landet. För det andra är den ett led, ett verktyg, i kampen mot den gränsöverskridande brottsligheten. Användande av förfalskade handlingar kan vid upptäckt ge ett spår som kan avslöja organiserad brottslighet. Efterlysta personer kan påträffas. Personer, som underrättelsevägen utpekats som misstänkta, kan identifieras vid gränsen. Personer, som illegalt bär med sig vapen eller narkotika, kan ertappas. Om kontrollen vid inre gräns helt försvinner kan man räkna med att den preventiva effekten också försvinner i vad gäller olaglig invandring. Bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet förlorar också ett viktigt verktyg.

De länder som deltar operativt i Schengensamarbetet har, som nyss visats, utvecklat nya former för övervakning av inre gräns, avsedda att kompensera för avvecklingen av traditionell personkontroll vid gränsövergång. Utredaren finner det vara självklart att Sverige bör följa en liknande modell vid avveckling av personkontrollen vid gränsen mot medlemsstater i Schengen, inte minst nya.

En kompensatorisk åtgärd är för *Sveriges* del den brottsavvärijande verksamhet som tullen upprätthåller enligt lagen (1996:701) om tullverkets befogenheter vid inre gräns mot ett annat land i EU. Lagen syftar till att upprätthålla vissa viktiga förbud mot in- eller utförsel av varor över

Sveriges gräns. De kontrollerade varorna räknas upp i lagen. Särskilt kan här nämnas narkotika och vapen. Detta är varor som ofta förknippas med gränsöverskridande brottslighet. Lagen ger tullverket rätt att hejda den som befinner sig i närheten av gräns eller gränspassage, om det finns anledning anta att han/hon medför kontrollerad vara. Den som har hejdats är skyldig att lämna uppgifter och visa upp handlingar samt att tillåta undersökning av transportmedel och handresgods. Även kroppsvisitation kan under vissa förhållanden göras. Lagen ålägger polis och kustbevakning att medverka i kontrollverksamheten. Lagen är förenlig med EG-fördraget i och med att kontrollen är selektiv, avser bekämpande av lagbrott och inte utlöses av en gränspassage som sådan. Generaltullstyrelsen har bedömt att lagen ger tullen tillräckliga befogenheter för att den skall kunna fullgöra sina uppgifter. En utvidgning av EU ändrar i och för sig inte denna bedömning. Det bör dock observeras att det i sammanhanget också finns en resursfråga att bedöma.

Denna tullens övervakning av inre gräns sker i vissa fall i samverkan med polisen. Det är inte endast godstrafiken som övervakas, utan även persontrafiken, eftersom en resande kan medföra kontrollerad vara. Enligt utredarens mening finns härmed en god grund för en vidareutveckling av samarbetet mellan tull och polis också med inriktning på personkontroll. I ett sådant sammanhang borde också prövas möjligheten att ge även polisen en utsträckt befogenhet att i omedelbar anslutning till gränsen hejda en person, när det finns anledning anta att det rör sig om efterlysta eller eljest för brott misstänkta personer (såväl från EU-land som från tredje land) eller om tredjelandsmedborgare som saknar rätt att uppehålla sig inom EU (Schengenområdet). I förhållande till nya medlemsstater skulle en sådan rätt endast behöva utövas i vissa hamnar och på vissa flygplatser. Riskprofilbedömningen bör kunna vara densamma som i den nyss omnämnda lagen på tullområdet. I detta sammanhang bör undersökas om polisens befogenheter har eller bör ha ett samband med den anmälningsskyldighet för tredjelandsmedborgare som föreskrivs i artikel 22 i Schengenkonventionen (se avsnitt 5.1). Geografin gör det säkerligen lättare för Sverige än för t.ex. Tyskland att i praktiken tillämpa bestämmelsen.

En annan kompensatorisk åtgärd av vikt är utvecklingen av bilateralt polis- och tullsamarbete med de nya medlemsstaterna. Sådant samarbete har redan inletts. Ett exempel är det avtal som slöts 1992 mellan Generaltullstyrelsen och dess polska motsvarighet. Avtalet syftar till samarbete vid övervakningen av färjetrafiken mellan Sverige och Polen. Liknande avtal finns också med bl.a. Estland. Underrättelseutbytet bör utvecklas, liksom samarbetet genom sambandsmän och genom trafikövervakning. Denna samverkan mellan gränskontrollmyndigheter över den nationella gränsen är, enligt utredarens uppfattning, en av de viktigaste kompensatoriska åtgärderna när man vill minska riskerna av gränskontrollens avveckling. Den praktiska operativa samverkan är dock resurskrävande och kräver utbildningsinsatser. Se även avsnitt 7 och 8.

6 Tillträde till EU för medborgare i tredje land

6.1 Allmänt

Regler för rörelsefrihet inom gemenskapen för medlemsstaternas medborgare hör till EG:s grundtankar. Däremot har inte invandrings- och asylpolitik, som ju berör medborgare från länder utanför EU, traditionellt hört till EG:s samarbetsområden. Dessa frågor har i stället varit en angelägenhet för de enskilda medlemsstaterna, även om visst samarbete förekommit dem emellan. Utvecklingen har emellertid fört med sig ett behov av ett utökat samarbete även på dessa områden. Två skäl har tidigare angetts för ett sådant samarbete, nämligen ett fullständigt genomförande av fri rörlighet för personer och möjligheterna att kunna hantera ett ökat migrationstryck mot EU:s medlemsstater. Under den senaste femårsperioden har emellertid ett sådant migrationstryck egentligen inte kunnat konstateras. Den befarade massinvandringen från Östeuropa efter Sovjetunionens sammanbrott har t.ex. inte förverkligats, även om tillfällig arbetskraftsinvandring förekommer. En eventuell destabilisering av situationen på Balkan eller andra områden i närheten av EU kan emellertid komma att utlösa människoströmmar som kan beröra EU:s medlemsstater i framtiden. Genom utvidgade former för samarbete på detta område skulle problemen kunna göras hanterbara för hela gemenskapen.

Resandeströmmarna till och mellan europeiska länder kan förenklat delas in i fyra olika kategorier. Den första kategorin består av personer som lagligen kortvarigt vistas i ett annat land, exempelvis turister. Den andra kategorin är de som lagligen flyttar till ett annat land för att bosätta sig eller arbeta där i enlighet med de regler som gäller för fri rörlighet för medborgare i EU och EES eller på grund av beviljade arbets- och uppehållstillstånd. Det senare gäller för de tredjelandsmedborgare som inte kan härleda några rättigheter ur EG-rätten eller EES-avtalet. Den tredje kategorin är asylsökande, vars eventuella behov av skydd får utvärderas av myndigheterna i samband med personens ankomst till landet. Den fjärde kategorin består slutligen av dem som olagligt invandrar till ett land. För denna utrednings vidkommande är i synnerhet de två sistnämnda grupperna av tredjelandsmedborgare av intresse. Den legala invandring som faller inom kategori två behandlas av den utredning som utreder konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m. (A 1997:03).

Samarbetet mellan EU:s medlemsstater på invandrings- och asylområdet kan sägas ha tagit sin början efter publiceringen 1985 av Vitboken om fullföljandet av den inre marknaden och den därefter tillsatta ad hoc-gruppen för immigrationsfrågor (se avsnitt 2.2.1). Under år 1991 antog

sedan Europeiska rådet ett arbetsprogram som syftade till en harmonisering av asyl- och invandringspolitiken hos medlemsstaterna. I sammanhanget bör även nämnas de två s.k. clearing houses för informationsutbyte, analys och utveckling i asyl- och invandringsfrågor som upprättades 1993 vid ministerrådets sekretariat: Centrum för information, reflexion och utbyte i asylfrågor (CIREA) och Centrum för information, reflexion och utbyte i frågor som rör gränspassage och invandring (CIREFI). Det var emellertid först genom Unionsfördragets ikraftträdande som frågor om asyl- och invandringspolitik formellt togs in i samarbetet.

Genom de ändringar i Unionsfördraget som skedde i Amsterdam förs arbetet på flykting- och invandringsområdena in i EU:s första pelare med dess klarare institutionella regler. Detta innebär också att det i framtiden kan bli möjligt att beslut på dessa områden fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet som i dag. Enligt den nya fördragstexten skall nämligen rådet efter en övergångsperiod om fem år fatta beslut i syfte att låta alla eller en del av de områden som omfattas av avdelning IIIa regleras av förfarandet i artikel 189b i EG-fördraget. Beslutet om ett sådant överförande förutsätter dock enhällighet.

De åtgärder som kommer att vidtas på dessa områden när kandidatländerna är medlemmar i unionen kommer således inte i lika stor grad som hittills att vara beroende av medlemsstaternas goda vilja för implementering nationellt. I ett utvidgat EU innebär det också att kandidatländernas hållning i olika frågor kan få konsekvenser för politikens omfattning och karaktär. Asyl- och invandringspolitik är ännu områden som befinner sig i sin linda i dessa länder, även om ett omfattande arbete pågår för att anpassa den nationella politiken till det internationella regelverket på t.ex. flyktingområdet. Exakt vad utvidningen kan få för konsekvenser när det gäller EU:s utformning av reglerna på dessa områden är det därför svårt att förutspå i dag.

6.2 Flyktingpolitik

6.2.1 Inledning

Under det senaste decenniet har världens flyktingproblem vuxit på ett sådant sätt att man nu kan tala om en flyktingkris. Detta kräver givetvis ökad samverkan mellan världens länder. Orsaken till det ökade antalet flyktingar är inte att antalet konflikter har ökat utan snarare att konflikterna har ändrat karaktär och därigenom i allt högre grad kommit att drabba civilbefolkningen. Denna utveckling har bl.a. lett till att många, kanske rent av flertalet, skyddssökande numera är kvinnor och barn.

När det internationella rättssystemet för flyktingar utformades i 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) utgick man från den situation som kommit att råda i Europa efter andra världskrigets slut. Enligt Genèvekonventionens artikel 1.A definieras

flykting som den som i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför sitt hemland och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av hemlandets skydd. Konventionen var också begränsad i tiden till händelser som inträffat före den 1 januari 1951 och innehöll en begränsning i geografiskt hänseende genom att stater som anslutit sig till konventionen hade möjlighet att förklara att denna enbart skulle gälla i fråga om händelser som inträffat i Europa före detta datum. Genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (New York-protokollet) togs emellertid både begränsningen i tid och den geografiska begränsningen bort.

Utöver definitionen av flyktingbegreppet innehåller Genèvekonventionen bl.a. regler om behandlingen av flyktingar, t.ex. förbud mot att avvisa eller utvisa en flykting till ett land där han riskerar förföljelse och om att en flykting när det gäller sociala förmåner m.m. skall jämföras med medborgarna i tillflyktslandet. Flyktingkonventionen ger inte flyktingar rätt att själva välja asyl i ett land eller till permanent bosättning i det land där de sökt och erhållit asyl. Inte heller finns det i övrigt några regler i konventionen om rätten att söka eller få asyl. Den internationella asylrätten kan i stället i princip sägas vara grundad på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, där artikel 14 stadgar att envar har rätt att söka och åtnjuta fristad från förföljelse i ett annat land. Därtill kommer den s.k. principen om non-refoulement i Genèvekonventionens artikel 33 som innehåller en negativt formulerad rätt att slippa bli tillbakaskickad till hemlandet eller annat land där risk att förföljas eller bli tillbakasänd till hemlandet föreligger. Liknande regleringar som hindrar utvisning eller utlämning av personer till länder där de riskeras att förföljas, torteras m.m. finns även i ett antal andra internationella instrument, t.ex. Europakonventionens artikel 3.

Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll kom främst att utformas för dem som förföljs av etniska, religiösa och politiska skäl. Antalet människor som i dag flyr till följd av övergrepp som riktas mot dem av sådana skäl som anges i konventionen är emellertid inte längre särskilt betydande i jämförelse med de flyttningsströmmar som har sitt upphov i flykt från väpnade konflikter eller migration på grund av ekonomiska förhållanden, bristande naturresurser och andra försämrade överlevnadsvillkor. Kriget i forna Jugoslavien tvingade exempelvis miljoner människor på flykt både inom de egna länderna och ut i Europa. Detta har i sin tur inneburit att internationella flyktinginsatser måste ha som långsiktigt mål att de skyddsbehövande skall kunna återvända till sina ursprungsländer när säkra förhållanden råder där. Det är också den princip som FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) arbetar efter.

Samarbetet i flyktingfrågor har huvudsakligen pågått i andra internationella fora än EU, t.ex. UNHCR, Europarådet, IOM, Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) och OECD, där såväl Sverige som EU:s övriga medlemsstater deltar. Genom dessa

organ har ett internationellt regelverk för mänskliga rättigheter med vissa inslag av övervakning och överprövning vuxit fram. För medlemsstaterna i EU är härvid Europakonventionen av särskild betydelse. Konventionen nämns t.ex., vid sidan av Genèvekonventionen, uttryckligen i Unionsfördraget.

6.2.2 EU

Beskrivningen av Europeiska unionens flyktingpolitiska samarbete görs här ganska utförlig eftersom det ju är EU:s regelverk som skall övertas av kandidatländerna. Samarbetet inom EU i asylfrågor tar sin utgångspunkt i Genèvekonventionen jämte New York-protokollet och i Europakonventionen och har till syfte att försäkra att prövningen av en asylansökan sker på ett rättvist och effektivt sätt i alla EU-länder. Arbetet har resulterat i ett antal beslut av mellanstatlig karaktär som i vissa frågor lett fram till gemensamma ställningstaganden om vilka minimikrav som skall uppfyllas. Ett mer praktiskt arbete sker också genom CIREA, som bl.a. studerar de länder som genererar flest asylsökande till EU och kontinuerligt utbyter nationella erfarenheter.

De första stegen mot en harmoniserad flyktingpolitik på grundval av tredjepelarsamarbetet skedde genom en resolution om minimigarantier vid handläggning av asylärenden och en gemensam ståndpunkt om harmoniserad användning av begreppet "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen. Den senare innehåller bl.a. riktlinjer för tillämpning av kriterierna för tillerkännande av flyktingstatus och tillstånd till inresa som flykting. I resolutionen fastställdes allmänna principer om rättvis och effektiv handläggning av asylärenden. Den omfattar också vissa garantier vid prövningen av asylärenden, den asylsökandes rättigheter under ärendets handläggning, överklagande och omprövning. Riktlinjerna i den gemensamma åtgärden innehåller minimivillkor och skall beaktas av de nationella myndigheterna utan att tillämpningen av nationell rättspraxis på asylområdet eller bestämmelser i grundlag som styr sådana frågor påverkas. Den gemensamma åtgärden avser *inte* att påverka de villkor under vilka en medlemsstat i enlighet med nationell rätt kan låta en person uppehålla sig inom statens territorium, om personens säkerhet eller fysiska integritet skulle hotas vid ett återvändande till hemlandet av andra skäl än sådana på vilka Genèvekonventionen är tillämplig, och skäl därför talar emot ett återsändande.

Grunden lades emellertid redan tidigare genom undertecknandet 1990 av Dublinkonventionen (egentligen konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna) och antagandet av tre viktiga rättsakter på asylområdet under år 1992, nämligen resolutionerna om ett harmoniserat förhållningssätt när ett tredje land är att anse som första asylland och avseende uppenbart ogrundade

asylansökningar samt slutsatserna angående länder i vilka det generellt inte föreligger någon allvarlig risk för förföljelse (s.k. säkra länder).

Dublkonventionen reglerar vilken stat som skall ansvara för prövningen av en asylansökan ingiven i en medlemsstat. Den är endast tillämplig på asylsökande som är medborgare i tredje land. Konventionen, som trädde i kraft mellan de tolv ursprungliga medlemsstaterna den 1 september 1997 och för Sverige den 1 oktober 1997 och som beräknas omfatta även de kvarvarande två medlemsstaterna under 1998, anses som en av de grundläggande delarna av gemenskapens regelverk på asylområdet. Konventionen skall garantera att den som söker asyl i en medlemsstat skall få sin asylansökan prövad och att en asylsökande inte sänds från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen (problemet med s.k. refugees in orbit). Förutsättningarna för att kunna sända tillbaka en asylsökande till ett annat EU-land regleras ingående i artiklarna 5) 7. Frågan om när ett land utanför EU-kretsen skall vara att anse som första asylland behandlas däremot i den ovannämnda resolutionen från 1992 i vilken det fastställs principer för användandet av första asyllandsprincipen på tredje land. Denna kompletteras av resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar som, med utgångspunkt från Genèvekonventionens kriterier, definierar vad som är att betrakta som en sådan ansökan och gör det möjligt att tillämpa ett förenklat handlägningsförfarande på sådana ansökningar.

Medlemsstaterna har också enats om en resolution om ansvarsfördelning mellan EU:s medlemsstater vid mottagande av fördrivna personer och tillfälligt uppehälle av fördrivna personer. Denna aktualiserades av de stora flyktingströmmar som orsakades av konflikterna i det forna Jugoslavien och som ledde till ett inte i Europa sedan andra världskrigets slut skådat antal personer på flykt samt de behov av snabba insatser och ett samordnat handlande som denna situation medförde. Av de cirka två miljoner människor som flydde från Bosnien-Hercegovina ansökte t.ex. 800 000 om skydd i EU:s medlemsstater, varav 90 procent i fem av dessa. Resolutionen följdes senare upp med ett beslut av rådet om ett varnings- och beredskapsförfarande för ansvarsfördelning vid mottagande av och tillfällig vistelse för fördrivna personer.

Kommissionen har också lagt fram ett förslag till gemensam åtgärd om tillfälligt skydd samt för förlängning och avslutande av sådant skydd. Förslaget omfattar även vissa minimiregler för de rättigheter och förmåner som får åtnjutas i värdlandet. Bakgrunden till förslaget, som emellertid inte avses ha retroaktiv verkan, är konflikten i f.d. Jugoslavien och de slutsatser denna ledde till om behovet av bättre samarbete och samordning medlemsstaterna emellan. För närvarande pågår också bl.a. ett utarbetande av en konvention om upprättande av det s.k. Eurodac, ett datoriserat fingeravtryckssystem i vilket asylsökandes fingeravtryck skall kunna registreras. Med hjälp av fingeravtrycken skall man kunna konstatera i vilken medlemsstat en person först sökt asyl. Eurodac skall alltså vara ett komplement till Dublkonventionen.

Genom fördragsändringarna i Amsterdam förs asylfrågorna in under EG-fördragets tredje del om Gemenskapens politik i en särskild avdelning IIIa. Enligt artikel 73k skall rådet inom en femårsperiod efter det att avdelningen trätt i kraft besluta om åtgärder som rör asyl i enlighet med Genèvekonventionen och New York-protokollet på vissa områden. Några av dessa är sådana där samarbetet redan i dag lett till resultat, t.ex. regler för att bedöma vilken stat som har ansvaret för att bedöma en asylansökan (Dublinkonventionen) och en gemensam tolkning av Genèvekonventionens flyktningbegrepp. Övriga områden som nämns särskilt är beslut om miniminormer för mottagande av asylsökande, beträffande förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktningstatus och för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer från tredje land och andra skyddsbehövande samt åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas i fråga om insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta. Fördraget öppnar också en möjlighet för rådet att på förslag från kommissionen i en nödsituation i form av stora migrationsströmmar till ett medlemsland besluta om tillfälliga åtgärder till förmån för staten i fråga. Överförandet av asylfrågorna till den första pelaren innebär att EU går vidare med harmoniseringen på flyktningpolitikens område.

I ett särskilt protokoll behandlas också den ganska speciella frågan om prövning av asylansökan från medborgare i en annan medlemsstat. Efter att ha slagit fast att medlemsstaternas skyddsnivå på området mänskliga rättigheter är sådan att de skall betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra på asylområdet anges tre fall när en prövning av asylansökan är tillåten. Så kan ske om medlemslandet befinner sig i ett sådant läge som hotar nationens existens att det med återopande av artikel 15 i Europakonventionen gör avsteg från sina skyldigheter enligt denna konvention, om beslut fattats om att medlemsstaten begått allvarliga och upprepade brott mot de principer som unionen i enlighet med artikel F1.1 i Unionsfördraget är grundad på (se avsnitt 3) eller om ett förfarande inletts för prövning om så är fallet. Av protokollet framgår vidare att varje medlemsstat har rätt att ensidigt besluta att pröva en asylansökan från en annan medlemsstats medborgare, men i så fall skall rådet underrättas och ansökan behandlas med utgångspunkt i antagandet att ansökan är uppenbart ogrundad. I protokollets ingress slås fast att Genèvekonventionen skall beaktas och att protokollet tar hänsyn till konventionens syften och slutgiltiga karaktär. I en gemensam förklaring klargörs också att protokollet inte skall påverka medlemsstaternas befogenhet att fatta beslut i frågan. Begränsandet av asylrätten för medlemsstaternas medborgare, som tillkom genom ett spanskt initiativ, har föranlett kritik.

Fördragsrevisionen i Amsterdam medför också att *Schengenregelverket* införlivas i EU. I avvaktan på att EU själv fattar beslut på dessa områden inom ramen för avdelning IIIa i EG-fördraget innebär detta att Schengenregelverkets asylregler (i den mån de inte redan har kon-

sumerats) kommer att gälla för de flesta av de nuvarande medlemsstaterna och samtliga nytillkomna. Reglerna i Dublinkonventionen har tagit över Schengenkonventionens regleringen om ansvarig stat vid prövning av en asylsökande. Någon redogörelse för Schengenreglerna i den delen lämnas därför inte. Schengenkonventionen innehåller också regler om informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Information skall utbytas om nationell lagstiftning och praxis samt statistik och information om förhållandena i de asylsökandes ursprungsländer (artikel 37). Det är även möjligt att utbyta information om en enskild asylsökande om det är nödvändigt för att kunna fastställa ansvar som första asylland. Informationen är begränsad till vissa uppgifter, t.ex. personuppgifter, identitetshandlingar eller uppgifter som behövs för att kunna fastställa identitet, vistelseorter och resvägar. För sådan information gäller nationella sekretessregler. Information som överförs via datorer får dessutom endast delges länder som i sin lagstiftning följer principerna i Europarådets dataskyddskonvention (artikel 38).

När fördragsändringarna från Amsterdamrevisionen träder i kraft kan direktiv eller förordningar snart förväntas på de områden där samarbetet på tredje pelarens område redan lett till resultat. Sådana beslut kommer att vara bindande för medlemsstaterna på ett helt annat sätt än de nuvarande tredjepelarinstrumenten, med undantag för ikraftträdna konventioner, har varit. Man bör därför kunna räkna med att det kommer att finnas ett EG-rättsligt regelverk på detta område den dag kandidatländerna blir medlemmar i unionen. En viss harmonisering inom Amsterdamfördragets ramar blir då möjlig. Som nämnts ovan i avsnitt 6.1 kan i förlängningen beslut om flyktingpolitiken också komma att fattas med kvalificerad majoritet. Detta kräver emellertid att medlemsstaterna först enhälligt beslutat om att dessa frågor skall regleras av artikel 189b i EG-fördraget. Vilka konsekvenser en sådan eventuell beslutsordning kan få är i dag svårt att förutsäga. Det bör emellertid understrykas att enligt en gemensam förklaring till Amsterdamfördraget skall EU samråda med UNHCR och andra internationella organisationer i flyktingfrågor.

6.2.3 Kandidatländerna

Samtliga kandidatländer har tillträtt Europakonventionen, Genèvekonventionen och New York-protokollet och arbetar med att implementera ett med dessa instrument anpassat fungerande system för mottagande av asylsökande och prövning av deras ansökningar. De har även i de flesta fall återtagandeavtal med sina grannländer. I arbetet har de erhållit stor hjälp, förutom av EU och dess medlemsstater, av internationella organisationer som UNHCR och IOM. Inte minst i fråga om allmän rådgivning, uppbyggnad av handläggnings- och mottagandeorganisationer samt lagstiftningsarbete har de senare bidragit aktivt. Allmänt kan sägas att lagstiftningen på dessa områden på grund av UNHCR:s insatser därför

fyller konventionskraven. Däremot finns brister i den praktiska tillämpningen både på mottagningsidan och i asylprövningen, huvudsakligen på grund av otillräckliga resurser i ekonomiskt, materiellt, personellt och kunskapshänseende. Exempel är bristen på databaserade integrerade system för on-line kommunikation mellan polis, tull, gränsbevakning och migrationsmyndighet. Arbetet på detta område går emellertid stadigt framåt, varför några betydande luckor knappast lär vara för handen den dag kandidatländerna blir medlemmar under förutsättning av fortsatt internationellt bistånd.

En särskild situation föreligger också beträffande Ungern, som vid sitt tillträde till Genèvekonventionen och New York-protokollet begränsade den geografiska tillämpningen till Europa. För närvarande pågår emellertid ett lagstiftningsarbete med syfte att upphäva denna begränsning eftersom Ungern är väl medvetet om att medlemskap i EU inte kan komma i fråga förrän denna begränsning tagits bort.

Förhållandevis få människor söker, när detta skrivs, asyl i kandidatländerna, även om antalet asylsökande under senare tid har ökat. Kandidatländerna är därför i dag huvudsakligen transitländer för asylsökande som önskar ta sig till andra länder, däribland EU:s medlemsstater. De asylsökande som söker sig västerut genom kandidatländerna kommer i synnerhet från den arabisktalande världen och Asien. I takt med en ökad ekonomisk tillväxt blir kandidatländerna själva mål för flyktingströmmarna. Intresset för ett effektivt samarbete med grannländerna på asylområdet kan därför förväntas öka efter hand. För närvarande är emellertid situationen den att de flesta asylsökande, först när de misslyckats ta sig vidare in i EU, söker asyl i kandidatländerna i syfte att undvika att de avvisas. Detta innebär inte sällan att asylsökande i dessa länder avviker under handläggningen av ansökan för att på nytt göra ett försök att illegalt ta sig vidare. Från kandidatländernas sida har därför frågan om skapandet av en parallellkonvention till Dublinkonvention mellan dessa länder och EU tagits upp. Förutsättningar för att en sådan skulle kunna fungera i praktiken är emellertid att infrastrukturen på asylområdet byggs ut ordentligt i kandidatländerna. Intresset från EU:s sida för en sådan konvention har därför ännu varit svagt.

När dessa länder väl är medlemmar i EU kommer Dublinkonventionen eller motsvarande EG-rättsliga reglering att bli tillämplig på dessa asylsökande. Det kommer alltså att vara möjligt att skicka tillbaka asylsökande som borde ha sökt asyl i en av de nya medlemsstaterna till detta land för prövning av asylansökan. I avvaktan på att så är fallet är det viktigt att de nuvarande medlemsstaterna sluter återtagandavtal som även omfattar asylsökande med kandidatländerna. Sådana avtal kan visserligen inte användas om det land till vilket den asylsökande borde sändas tillbaka inte är att anse som ett säkert asylland i Genèvekonventionens mening. Så är för närvarande fallet med flera av kandidatländerna. Bedömningen av om ett enskilt kandidatland är att räkna som ett säkert första asylland varierar också i viss mån mellan de olika EU-staterna. I

vissa medlemsstater, exempelvis Tyskland, finns föreskrifter i asylagstiftningen om vilka kandidatländer som är att anse som säkra i asylhänseende. I andra stater är hållningen mer pragmatisk och en prövning av säkerheten görs vid den tidpunkt då återsändande kan vara aktuellt. Sverige har t.ex. återtagandeavtal med de baltiska staterna, men Invandrarverket anser för närvarande inte att det är lämpligt att återsända asylsökande till dessa för att de skall få sin sak prövad där. Vid tiden för ett EU-medlemskap måste kandidatländerna dock anses uppfylla kraven på säkra asylländer. Det kan sägas vara en förutsättning för inträde i unionen. Återtagandeavtal har också en funktion efter medlemskapet i avvaktan på en ratificering av Dublinkonventionen, eftersom denna inte har retroaktiv verkan.

Utvidgningen av EU med kandidatländerna borde inte leda till några negativa konsekvenser av betydelse på det flyktingpolitiska området. Tvärtom kommer utvidgningen att innebära att ytterligare länder ansluter sig till den inom unionen gällande ordningen på detta område. Denna ordning baseras uttryckligen på bl.a. Genèvekonventionen. Genom medlemskapet blir dessa länder parter vid utvecklandet av den fortsatta flyktingpolitiken och deltar aktivt även i sådana organ som CIREA.

6.2.4 Sverige

Sverige är anslutet till Genèvekonventionen (utan geografisk begränsning) och det till denna knutna New York-protokollet. Regler om flyktingars och övriga skyddsbehövandes rätt till uppehållstillstånd finns i 3 kap i den svenska utlänningslagen (1989:529). Vem som skall betraktas som flykting grundar sig på Genèvekonventionens definition. Efter en lagändring ges numera konventionens skyddsregler en vidare tolkning än vad som tidigare varit fallet i Sverige. Genèvekonventionen bör, enligt ett uttalande i den proposition som föregick lagändringarna, ges en tolkning som inte avsevärt avviker från tolkningen i flertalet till konventionen anslutna europeiska länder. Vägledning bör också kunna hämtas i UNHCR:s exekutivkommittés konklusioner.

Lagen skiljer sedan den 1 januari 1997 på flyktingar och övriga skyddsbehövande. De tidigare skyddsbegreppen de facto-flyktingar och krigsvägrare har således utgått ur lagen. Utöver konventionsflyktingar har vissa andra skyddsbehövande rätt till uppehållstillstånd. Till denna kategori räknas de som riskerar att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, de som på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland samt de som på grund av sitt kön eller homosexualitet riskerar förföljelse. Upphållstillstånd kan också liksom tidigare beviljas en utlänning som personligen har starka humanitära skäl.

Rätten till asyl är inte ovillkorlig. Om den sökande före inresan

uppehållit sig i ett annat land och där är skyddad mot förföljelse (ett s.k. säkert tredje land) skall denne hänvisas dit i enlighet med den s.k. första asylsprincipen. Uppehållstillstånd kan vidare vägras bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, på grund av sökandens brottslighet eller på grund av att den sökande har särskild anknytning till ett annat land än hemlandet och där är skyddad mot förföljelse. En person som erkänts som flykting och som har behov av fristad i Sverige får emellertid endast utvisas under vissa bestämda förutsättningar som regleras i 4 kap. 10 § utlänningslagen, t.ex. om denne dömts för brottslighet av särskilt allvarligt slag.

Regeringen har också möjlighet att i s.k. massflyktsituationer meddela föreskrifter om beviljande av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sådant tillstånd meddelas för sammanlagt högst två år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år under förutsättning att ett program för att förbereda återvändandet har inletts dessförinnan. Detta har under senare tid t.ex. varit aktuellt för personer som flytt från Bosnien-Hercegovina. Regeringen kan också meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd inte får beviljas för den som flytt undan en inre eller yttre väpnad konflikt eller en miljökatastrof om Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar på ett tillfredsställande sätt motiverar det. De sociala rättigheterna för dem som beviljats tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd regleras i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Utlänningslagstiftningen reglerar inte uttryckligen i vilka fall en asylansökan skall prövas i Sverige, exempelvis på grund av skyldigheter som Sverige har enligt den nordiska passkontrollöverenskommelsen (PÖK) eller överenskommelser om återtagande som träffats med andra stater att i vissa fall ta emot en utlänning för att pröva asylansökan här. Sådana skyldigheter fullföljs i stället enligt praxis eller överenskommelserna i fråga. Exempel på sådana överenskommelser är, utöver PÖK, Dublinkonventionen och Schengenkonventionen samt de bilaterala återtagandeavtal som Sverige har med ett antal länder däribland Frankrike samt bland kandidatländerna de baltiska staterna och Rumänien.

Ändringarna i utlänningslagen har harmoniserat den svenska definitionen av flyktingbegreppet till vad som gäller i andra EU-länder. En anpassning av den svenska lagstiftningen till Dublinkonventionens reglering har vidtagits t.ex. i fråga om i vilka fall asyl får vägras. Utöver nu gällande regler kommer asyl att kunna vägras i de fall där den asylsökande kan skickas till ett land som tillträtt Dublinkonventionen och den asylsökande där är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet eller till ett annat land där han inte har motsvarande skydd. Någon anledning att anpassa lagstiftningen eller flyktingpolitiken speciellt på grund av kandidatländernas inträde i EU synes inte direkt vara för handen, i vart fall inte efter vad som kan bedömas i dag. Anpassning av svenska regler och praxis kan dock behöva ske beroende på arbetet inom EU på detta område. Sverige har emellertid som medlem i unionen möjligheter att verka för att en sådan politik t.ex. inte blir restriktivare än vad den svenska är i dag. Konsekvenser av utvidgningen kan i stället

sågas vara beroende av hur de nya medlemsstaterna sköter kontrollen av de yttre gränserna och av hur de sköter sin flyktingpolitik.

6.3 Invandringspolitik

6.3.1 EU

EU:s diskussioner i invandringsfrågor utgår från att alla medlemsstater för en reglerad invandringspolitik som är anpassad till landets möjligheter att erbjuda arbete, bostad och social service. I praktiken betyder detta att arbetskraftsinvandringen från tredje land har varit mycket begränsad under senare tid. Därutöver kan migrationspolitiken sägas vila på tre grunder: åtgärder för att i samarbete med ursprungsländerna bekämpa orsakerna till migrationstryck, invandringskontroll samt fördjupad integration av personer som redan har uppehållstillstånd i medlemsstaterna. Arbetet har resulterat i ett stort antal beslut, främst icke-tvingande resolutioner och rekommendationer. Prioritet har getts åt arbetet med en harmonisering av vissa invandringsregler, bl.a. en gemensam ordning för viseringar (se avsnitt 6.3.4), utvecklande av ett förhållningssätt till olaglig invandring (se avsnitt 7), regler för arbetskraftsinvandring och familjeåterförening samt den rättsliga ställning som tredjelandsmedborgare, som vistas lagligt i en medlemsstat, bör komma i åtnjutande av. Insatser i länder varifrån stora migrations-strömmar leder till EU, exempelvis i form av bistånd för att motverka hungersnöd eller för att skapa arbetstillfällen i ursprungsländerna, sker såväl bilateralt som genom EU. Kommissionen är t.ex. världens femte största biståndsgivare.

Bortsett från regler om visering har de beslut som fattats av EU avseende en harmonisering av invandringspolitiken hittills inte varit av överstatlig karaktär. Lagstiftningen på detta område har således varit en angelägenhet för de enskilda staterna. Det är inte här möjligt att skildra dessa nationella regelverk. Skillnader i olika medlemsstaters lagstiftning kan emellertid påverka andra medlemsstaters situation. Om en medlemsstat inför synnerligen hårda regler för rätt till inresa i landet kan det t.ex. medföra att migrationsströmmarna riktas mot andra medlemsstater som har en mer liberal invandringslagstiftning.

Detta har resulterat i ett behov av ett gemensamt regelverk avseende tillträde till medlemsstaterna. Invandringsfrågorna förs också in under gemenskapskompetensen genom Amsterdamfördraget (Avdelning IIIa). I artikel 73j i det reviderade EG-fördraget sägs bl.a. att det skall fastställas regler för visering för vistelser som inte är avsedda att vara mer än tre månader (se närmare avsnitt 6.3.4) och villkor enligt vilka tredjelandsmedborgare skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en tremånadersperiod. Enligt artikel 73k skall det även fattas beslut om villkor för inresa och bosättning, normer för utfärdande av uppehållstillstånd, åtgärder för att förbättra inom EU lagligen bosatta tredjelands-

medborgares situation och mot olaglig invandring. Det betyder att regleringar i framtiden kommer att kunna utfärdas på dessa områden i form av direktiv eller förordning med bindande verkan för medlemsstaterna. Invandringspolitiken skulle därmed få den överstatliga karaktär som den för närvarande inte har. Med undantag för viseringspolitiken kommer emellertid ett enhälligt beslut om en eventuell övergång till beslutsförfarandet i enlighet med artikel 189b att krävas innan majoritetsbeslut blir aktuellt på dessa områden (artikel 73o).

När det gäller de aktuella tredjelandsmedborgarnas rättsliga ställning och integreringen av dessa har redan ett omfattande arbete påbörjats genom att ett antal resolutioner antagits inom tredje pelarens ram. I dessa har behandlats frågor om uppehållstillstånd för arbetstagare, egna företagare och studenter; om minimirättigheter för tredjelandsmedborgare som under en längre tid (minst tio år) lagligen varit bosatta inom EU:s medlemsstaters territorium samt om en harmonisering av de nationella reglerna för familjeåterförening. Amsterdamfördraget nämner dessutom uttryckligen att EU skall besluta åtgärder som fastställer de rättigheter och villkor enligt vilka i en medlemsstat lagligen bosatt tredjelandsmedborgare kan bosätta sig i andra medlemsstater.

Kommissionen har ansett att en snabb mellanstatlig reglering av tredjelandsmedborgarnas förhållanden i hela EU är angelägen. Den har därför hösten 1997 i avvaktan på att fördragsändringarna skall träda i kraft lagt fram ett förslag till en konvention avseende regler för tredjelandsmedborgares tillträde till medlemsstaterna i Europeiska unionen. Med tillträde avses rätt till inresa i avsikt att förbli på en medlemsstats territorium för en längre tid än tre månader. Konventionsförslaget innehåller bl.a. villkor för tredjelandsmedborgares rätt till inresa i en medlemsstat samt vissa grundläggande rättigheter för långtidsboende. Förslaget innebär i förhållande till Sverige bl.a. skärpta krav i fråga om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd. Konventionen föreslås emellertid inte vara tillämplig på tredjelandsmedborgare som omfattas av gemenskapsrätten, t.ex. familjemedlemmar till medborgare i EU och EES-medborgare, eller på asylsökande.

Den legala invandringen till EU:s medlemsstater av tredjelandsmedborgare har under senare tid huvudsakligen bestått av asylinvandring och anhöriginvandring (familjeåterförening). I det reviderade Unionsfördraget nämns i artikel 73k.3a återförening av familjer som en särskild fråga i den gemensamma invandringspolitiken. Denna fråga regleras, förutom av nationell lagstiftning, också i viss utsträckning av internationella konventioner. EU:s hittillsvarande inställning när det gäller en harmonisering av reglerna på detta område har varit att de skyldigheter som följer av det redan existerande regelverket inte skall påverkas. Samtidigt finns det ett behov av att kontrollera migrationsströmmarna in i medlemsstaterna för att framgångsrikt kunna integrera de tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom EU. Enligt en resolution från 1993 bör medlemsstater normalt ge uppehållstillstånd till en lagligen

bosatt invandrars make, barn och adoptivbarn som har för avsikt att leva tillsammans med den i landet bosatta personen. Även andra släktingar kan i undantagsfall få rätt till uppehållstillstånd.

6.3.2 Kandidatländerna

Före frigörelsen från Sovjetunionens dominans var de tio central- och östeuropeiska samt baltiska kandidatländerna inte invandringsländer. Sedan gränserna öppnades är situationen annorlunda och några kandidatländer, t.ex. Tjeckien och Slovenien, har redan fått uppleva att de inte bara är transitländer i migrationshänseende utan även mål för invandring i sig själva. De tidigare stängda gränserna innebar bl.a. att någon genomtänkt invandringspolitik knappast förelåg. Kandidatländerna hade därför inte någon beredskap för eller erfarenhet av att hantera den förändrade situationen med öppna gränser och åtföljande rörlighet av personer både in i och ut ur landet.

Samtliga tio arbetar nu med att bygga upp en infrastruktur på migrationsområdet och anpassa sig till gemenskapens regelverk. Den största hjälpen på detta område har hittills kommit från IOM och Europarådet samt i viss mån enskilda nationer. De nordiska länderna har t.ex. varit aktiva i Baltikum. Även EU har emellertid under det senaste året engagerat sig i dessa frågor, främst genom den strukturerade dialogen och inom ramen för CIREFI:s arbete. I syfte att få till stånd en konstruktiv dialog har mötena mellan kandidatländerna och CIREFI ägt rum i mindre grupper med några kandidatländer åt gången. Rapportörer från olika medlemsstater har också på uppdrag av CIREFI rest runt i de olika kandidatländerna och undersökt de nationella förhållandena i fråga om gränskontroll, invandring, olaglig invandring, införd lagstiftning och implementeringen av denna m.m.

Eftersom åtgärder för en harmonisering av invandringspolitiken vid kandidatländernas inträde i EU efter Amsterdam faller inom gemenskapskompetensen borde medlemskap leda till en uppstramning av lagstiftningen i kandidatländerna i vart fall på de områden där EU hunnit fatta beslut. Till skillnad från de nuvarande medlemsstaterna har ju inte heller kandidatländerna i de flesta fall någon långvarig nationell tradition på detta område. Den framtida legala invandringen till dessa länder kommer kanske därför inte att utgöra något större hot mot EU:s nuvarande medlemsstater. Ett större problem kan emellertid vara de tredjelandsmedborgare som lagligen redan finns i kandidatländerna och som beviljades uppehållstillstånd under en tid när invandringspolitiken i dessa länder var mer generös eller obefintlig. Det finns t.ex. i dag cirka 200 000 sådana tredjelandsmedborgare i Tjeckien. När den fria rörligheten (i form av avskaffande av personkontroll vid inre gränser) införs kommer även dessa att omfattas av denna enligt artikel 73j i EG-fördraget (jfr avsnitt 5). En del av dessa kan förmodligen antas ursprungligen ha

haft EU-länderna som slutlig destination och har kanske fortfarande en önskan att bosätta sig där. En liknande problematik kan emellertid, enligt utredarens mening, föreligga redan inom den nuvarande unionen. I dag finns ett stort antal turkiska medborgare i Tyskland. På grund av den tyska lagstiftningens utformning kan dessa personer, även de som är födda och upp vuxna i landet, aldrig erhålla tyskt medborgarskap. Det är möjligt att vissa av dessa i ett framtida gränslöst Europa kan välja att flytta till ett annat EU-land för att på så sätt så småningom kunna bli EU-medborgare.

En del av EU:s invandringspolitik består i en fördjupad integrering av tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i ett av unionens medlemsstater. Kandidatländerna kommer i och med medlemskapet att bli delaktiga i detta arbete. Det är emellertid angeläget att aktivt bistå kandidatländerna under föranslutningsprocessen med att även i praktiken efterleva ett EU-kompatibelt system på invandringsområdet. En förutsättning för att kandidatländernas inträde i EU inte skall få negativa inverknings på detta område är nämligen att regelverket inte bara finns på plats i form av lagstiftning och liknande utan att det kan tillämpas på ett effektivt och säkert sätt.

6.3.3 Sverige

Utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige samt arbeta som anställd här regleras i kap. 1 och 2 i utlänningslagen. Lagen innehåller även regler om avvísning och utvisning (jfr avsnitt 7). Särskilda regler gäller för nordiska medborgare, medborgare i EU och Liechtenstein (dvs. EES-medborgare) och deras familjemedlemmar, oavsett dessas medborgarskap (se avsnitt 5). Redovisningen nedan avser således andra utländska medborgare.

Med visering avses ett tillstånd för en utlänning att resa in i och vistas i ett land under viss bestämd tid. Om inte annat stadgas skall utländska medborgare som reser in i eller vistas i Sverige ha visering, om inte utlänningen har uppehållstillstånd eller är medborgare i ett annat nordiskt land (1 kap. 3 §). Undantag från viseringskravet gäller, enligt utlänningsförordningen (1989:547), dock för medborgare i ett stort antal andra stater som Sverige har närmare förbindelser med.

För vistelse som överstiger tre månader gäller i princip krav på uppehållstillstånd och för den som vill arbeta här arbetstillstånd. Krav på arbetstillstånd föreligger inte för den som har permanent uppehållstillstånd i ett nordiskt land. Upphållstillstånd skall föreligga före inresa till Sverige. Detta innebär att en ansökan om ett sådant tillstånd som regel inte får beviljas efter det att inresa ägt rum. Undantag från den senare regeln gäller för flyktingar och andra skyddsbehövande (jfr avsnitt 6.2.4) samt om det i annat fall finns synnerliga skäl för beviljande av sådant tillstånd. Enligt utlänningslagen får uppehållstillstånd beviljas den som är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller den som fått

arbetstillstånd eller på annat sätt har sin försörjning ordnad. Uppehållstillstånd kan även beviljas av humanitära skäl. Ett krav på hederligt vandel uppställs också. Ett uppehållstillstånd är antingen begränsat till viss tid eller permanent.

I praktiken förekommer huvudsakligen asyl- och anhöriginvandring till Sverige. Arbetskraftsinvandringen gäller, förutom de som omfattas av EG-rätten och EES-avtalet, i de flesta fall tredjelandsmedborgare med vissa specialkunskaper, s.k. specialistinvandring.

6.3.4 Särskilt om viseringspolitiken

EU kräver en gemensam viseringspolitik. Denna kommer till uttryck i artikel 100c i EG-fördraget i vilken det sägs att rådet skall fastställa de tredje länder vars medborgare måste ha visering vid passage av medlemsstaternas yttre gränser. Genom Amsterdamfördraget förs viseringspolitiken in i avdelning IIIa. I artikel 73j.2b i det reviderade EG-fördraget sägs att rådet skall besluta om åtgärder som rör passage av medlemsstaternas yttre gränser, genom vilket det skall fastställas regler för visering för vistelser som inte är avseende att vara längre än tre månader. Dessa regler skall inbegripa en förteckning över tredje länder vars medborgare måste ha visering vid passage av de yttre gränserna och över de länder vars medborgare är undantagna från detta krav, förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar, en enhetlig utformning av viseringar och regler för enhetligt utformade viseringar. Beslut i viseringsfrågor fattas redan i dag med kvalificerad majoritet.

EG:s gemensamma viseringspolitik har tidigare resulterat i en förordning genom vilken det upprättats en gemensam förteckning över länder vars medborgare måste ha visering för inresa i en medlemsstat, den s.k. *negativlistan*. Det bör nämnas att två av kandidatländerna, Bulgarien och Rumänien, finns upptagna på denna lista.

För medborgare i länder som är upptagna på negativlistan gäller krav på visering i samtliga EU-stater. En visering som beviljas av en stat, t.ex. Sverige, gäller emellertid endast för inresa till den staten och innebär inte att den resande kan resa fritt inom hela EU. I övrigt får varje medlemsstat själv avgöra om viseringsplikt skall gälla för ytterligare länder. Detta gjorde det t.ex. möjligt för Schengenstaterna att på en motsvarande lista lägga till ytterligare stater vars medborgare behöver visering. Schengensamarbetet gick ett steg längre än EU genom att också ha en gemensam lista när det gäller viseringsfrihet för medborgare i vissa tredje länder. Andra skillnader mellan EU:s och Schengensamarbetets hittillsvarande viseringspolitik är att Schengenkonventionen förutsätter att även villkoren för att utfärda visering harmoniseras och att en visering som utfärdas av en Schengenstat gäller för samtliga Schengenländer. Den spärrlista som Schengenstaterna har upprättat har i detta sammanhang betydelse för om en sådan visering kan beviljas eller inte. Den enhetliga Schengenviseringen ger alltså, till skillnad från vad som gäller för EU, rätt att fritt

röra sig i hela Schengenområdet. För närvarande omfattar denna rätt dock enbart de länder som deltar i det operativa samarbetet.

Utöver negativlistan har EU genom en förordning (EG) nr 1683/95 infört ett för medlemsstaterna enhetligt viseringsmärke, som gör det lättare att kontrollera eventuella förfalskningar av sådana dokument som utfärdats i en annan medlemsstat än den där inresan företas. Dessutom finns en gemensam åtgärd inom tredje pelaren avseende flygplatstransitvisering. Denna behandlas närmare under avsnitt 7.

På viseringsområdet finns alltså redan i dag de två EG-förordningarna och en gemensam åtgärd om flygplatstransitvisering. Det nya i och med Amsterdam är att det även skall beslutas om en gemensam förteckning över länder vars medborgare *inte* behöver visering för inresa i ett EU-land, enhetliga villkor för utfärdande av visering samt rätt för medborgare i tredje land att fritt resa inom EU-området. I och med att Schengenregelverket införlivas genom fördragsändringen har ett steg på vägen redan tagits då regler på dessa områden finns utarbetade i form av Schengensamarbetets lista över viseringsfria länder, en konsulär instruktion om villkoren för att utfärda visering samt reglerna om Schengenviseringens territoriella omfattning. Dessutom finns ett system för konsultation inför utfärdandet av visering, det s.k. *Vision*.

Schengenregelverket är obligatoriskt för nya medlemmar i EU. Arbetet i Schengen är emellertid mellanstatligt och särskilda enhälliga rådsbeslut kommer att krävas för att föra över hela Schengenregelverket i dessa delar från den tredje till den första pelaren.

De baltiska staterna, Slovenien och Rumänien har redan antagit EU:s negativlista. Andra kandidatländer tillämpar emellertid fortfarande viseringsfrihet gentemot länder som är uppförda på denna lista. Exempelvis ingick Polen relativt nyligen ett avtal om viseringsfrihet med Ukraina. Ett arbete med att anpassa viseringsreglerna till vad som gäller i EU och Schengen pågår emellertid också i de länder som i dag har viseringsfrihet med stater inom OSS och andra på negativlistan upptagna länder. Detta gäller även Ungern, som här står inför något av ett dilemma. En stor ungersk minoritet är bosatt och medborgare i stater som negativlistan kräver visering för. Det finns därför en viss ovilja från ungerskt håll mot att införa viseringskrav gentemot dessa länder och därigenom "de egna". Även historiska bindningar till andra länder kan leda till att kandidatländernas EU-anpassning av viseringsreglerna tar lång tid (jfr avsnitt 4.2).

Sverige är medlem i EU och unionens regler om visering gäller därför även här. Huvudregeln i svensk utlänningsrätt är att utlänningar som inte har uppehållstillstånd här eller är medborgare i ett EES-land måste ha visering för att resa in i och vistas i landet. Sådan visering får ges för högst tre månader om inte annat är föreskrivet. Eftersom EU:s negativlista endast är ett minimiåtagande kan Sverige upprätthålla krav på visering för medborgare i ytterligare ett antal stater. Ratificeringen av Schengenkonventionen, som förutses äga rum under riksmötet 1997/98, leder också till en utökning av de länder för vilka viseringsplikt gäller. Redan i dag

är emellertid medborgare i tredje land, för vilka visering egentligen krävs, viseringsfria i Sverige om de har uppehållstillstånd utfärdat av ett annat Schengenland.

De problem som för närvarande finns i kandidatländerna i fråga om viseringspolitiken löses, om inte förr, så senast i och med att länderna blir medlemmar i Europeiska unionen. Viseringskraven framgår redan i dag av en EG-förordning. Dessutom kommer införlivandet av Schengenregelverket, vilket är obligatoriskt för de blivande medlemsstaterna, också att innebära krav på dem att införa visering för bl.a. OSS-medborgare. För Ungerns del kan frågan kanske få sin lösning genom införande av en snabbare handläggningsrutin för viseringsansökningar från länder där det bor ungerska minoriteter. Möjligheten för personer från "utvandringsbenägna" stater att komma in i unionen och röra sig fritt där, eventuellt i avsikt att stanna kvar illegalt, kommer således i framtiden att vara begränsad vid inresa över kandidatländernas yttre gränser i och med att viseringskraven införs. Förhoppningsvis kommer det även vid denna tidpunkt att föreligga ett enhetligt regelverk i fråga om viseringsfria länder.

7 Olaglig invandring

7.1 EU

Det finns många skäl till att människor lämnar sina hemländer för att söka sig en bättre tillvaro på annat håll. Fattigdom, svält, brist på arbetstillfällen, krig och naturkatastrofer är några sådana anledningar. Migrationsströmmarna från fattiga länder i söder mot industrialiserade länder i norr förväntas inte heller minska inom överskådlig framtid. Som nämnts i avsnitt 6.3 förekommer på grund av arbetsmarknadssituationen i princip inte längre någon arbetskraftsinvandring av betydelse till EU-länderna. Detta hindrar inte att ett stort antal människor från länder utanför EU ändå önskar bosätta sig här. För dem som inte är flyktingar och inte heller i övrigt uppfyller kraven för att invandra på laglig väg (t.ex. genom att åberopa regler om nära anhöriga i landet) återstår endast att försöka ta sig in i eller stanna kvar i EU-länderna illegalt.

Olaglig invandring tar sig olika uttryck. Människor passerar gränsen till ett land genom att på olika sätt undvika gränskontrollen. Användningen av falska resedokument är en ganska vanlig företeelse. Därutöver bör nämnas möjligheten att helt lagligt resa in i ett land och sedan stanna kvar där längre än tillåtet. Det har också blivit allt vanligare att utlänningar tar sig in i EU olagligt på organiserad väg för att sedan söka asyl eller uppehållstillstånd. Särskilda resor för migranter organiseras t.ex. från Asien till Centraleuropa för vidare transport till Västeuropa. De som organiserar dessa resor förser på begäran de resande med falska resedokument, viseringar och bevis om uppehållstillstånd av god kvalitet. Sådan människosmuggling som det här är tal om kan vara en lönsam hantering som drivs av brottssyndikat (jfr avsnitt 8).

Olaglig invandring underminerar de nationella reglerna för invandring och inverkar menligt på de åtgärder som syftar till att integrera legala invandrare i ett samhälle. Sådan invandring försätter också den som vistas illegalt i ett land i en särskilt utsatt position. Denne står ofta försvarslös mot sådana kriminella element som har en utkomst i att utnyttja den situation som den som olagligen vistas i ett land befinner sig i. Den som inte officiellt finns i landet har inte heller tillgång till samhällets service i form av skola, sjukvård eller andra skyddsnet, t.ex. arbetarskyddslagstiftningen. För EU:s vidkommande finns även en ytterligare dimension, nämligen den att anställning av olaglig arbetskraft kan snedvrída konkurrensen på den inre marknaden. För att motverka olaglig invandring och dess bieffekter har EU:s medlemsstater ansett det vara angeläget med internationell samverkan.

Fördragsrevisionen i Amsterdam 1997 innebär att frågor om illegal migration förs in under första pelaren. I artikel 73k.3b i det reviderade

EG-fördraget sägs att rådet inom fem år från det att fördragsändringarna trätt i kraft skall besluta om åtgärder rörande olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet återsändande av olagliga invandrare. De åtgärder som beslutas får emellertid inte hindra någon medlemsstat från att på detta område bibehålla eller införa nationella bestämmelser, under förutsättning att dessa är förenliga med fördraget och internationella avtal. Intill dess att den nya artikel 73k i EG-fördraget har trätt i kraft samverkar EU-länderna inom den nuvarande tredje pelaren (se avsnitt 2.2.1). De rekommendationer som skildras i det följande har inte samma bindande karaktär som förordningar, direktiv och beslut har inom ramen för EG-fördraget.

En harmonisering av medlemsstaternas åtgärder mot olaglig invandring syftar till att bättre kunna kontrollera invandringsströmmarna och hindra att utlänningar som vistas olagligt i en medlemsstat stannar kvar där. I en rekommendation uppmanas t.ex. medlemsstaterna att följa ett antal principer med syfte att bättre kunna kontrollera situationen för de utlänningar som befinner sig på deras territorier: Om det finns tecken på att en utlänning som enligt nationella regler underkastats en identitetskontroll vistas olagligt i landet bör t.ex. "omständigheterna" för hans vistelse granskas. Arbetsgivare som önskar anställa utländska medborgare bör uppmanas att kontrollera att den presumtive arbetstagaren har rätt att vistas och arbeta i landet. I en annan rekommendation avseende kampen mot olaglig anställning av tredjelandsmedborgare sägs vidare att det måste ställas krav på att tredjelandsmedborgare som önskar arbeta i en medlemsstat innehar uppehålls- och arbetstillstånd enligt nationella regler. Vidare är anställning av personer som inte innehar nödvändiga tillstånd förbjuden och bör leda till sanktioner av straffrättslig och/eller administrativ art. Även den som på annat sätt underlättar olaglig anställning bör vara föremål för sanktioner. Dessutom bör organiserad handel med svart arbetskraft straffbeläggas.

Bortsett från strafflagstiftning i preventivt syfte bör även aktiv kontroll av olika slag äga rum för att förhindra olaglig invandring. Den inom tredjepelarsamarbetet antagna gemensamma åtgärden om ett system för flygplatstransitvisering syftar till detta. Enligt denna skall medborgare i vissa förtecknade stater ha sådan visering. Anledningen till införande av krav på visering för vissa staters medborgare, som befinner sig i transit på en flygplats, är att flyget anses utgöra en betydande möjlighet till olaglig inresa i medlemsstaterna. Det händer nämligen att personer som befinner sig i transit förstör sina resedokument och därefter ansöker om asyl eller uppehållstillstånd. Möjligheterna för immigrationsmyndigheternas personal på flygplatsen att avgöra var sådana personer kommer ifrån är då mer eller mindre obefintliga. I övrigt står det medlemsstaterna fritt att kräva sådan visering för medborgare i ytterligare stater. Transitviseringslistan omfattar för närvarande nio, huvudsakligen afrikanska, länder. En liknande, något utökad viseringslista föreligger också inom Schengen-samarbetet. Eftersom Schengenregelverket inkorporeras genom Amster-

damfördraget kommer Schengens viseringslista att vara obligatorisk för de nya medlemsstaterna (se vidare ovan avsnitt 6.3.4).

I EU har även uppmärksammats att de kontroller som utförs vid ombordstigning på flygplan till ett EU-land också kan användas i kampen mot olaglig invandring av tredjelandsmedborgare. Rådet har därför i en gemensam ståndpunkt om bistånds- och informationsuppdrag i området före gränsen uttalat att dessa kontroller kan förbättras för detta syfte. Så kan ske genom att tjänstemän med särskilda kunskaper på området bistår dem som lokalt ansvarar för kontroller, antingen det sker för lokala myndigheters eller för flygbolags räkning. Medlemsstaterna bör också till flygbolagens personal ge information om hur de dokument och viseringar som medlemsstaterna kräver för inresa ser ut samt hur man kontrollerar äktheten av sådana handlingar. För motsvarande kunskaper hos myndighetspersonal i medlemsstaterna har inom EU utarbetats det s.k. Sherlock-programmet. Sherlock är ett utbildnings-, utbytes- och samarbetsprogram avseende identitetshandlingar som syftar till att förbättra kunskaper om teknik att framställa och kontrollera identitetshandlingar, inbegripet inresedokument, samt till effektivare insatser mot förfalskningar av sådana handlingar.

En vanlig åtgärd i kampen mot olaglig invandring är att avvisa dem som inte har rätt att stanna i landet antingen till ursprungslandet eller till det land från vilket de passerade gränsen. Här spelar förekomsten av eventuella återtagandeavtal en viktig roll. Inom det nordiska samarbetet finns t.ex. en reglering om sådana återtaganden i den nordiska passkontrollöverenskommelsen. EU har ansett att det är angeläget att medlemsstaternas återtagandeavtal med tredjeland är relativt likartade. I enlighet med en rådsrekommendation används därför sedan början av 1995 en mall för bilaterala återtagandeavtal när man sluter sådana avtal med tredje land.

Huvudprincipen är att den som vistas illegalt i ett EU-land skall utvisas ur landet om inte humanitära eller andra tungt vägande skäl talar för att personen skall få stanna. I Schengensamarbetet uttrycks detta genom artikel 23 i Schengenkonventionen där det sägs att en utlänning (dvs. tredjelandsmedborgare) som inte uppfyller villkoren för kortare vistelse på någon av de avtalsslutande parternas territorium i princip utan dröjsmål skall lämna Schengenområdet. För återsändande av underåriga som inte åtföljs av en vuxen gäller enligt en rådsresolution från juni 1997 dock särskilda regler inom EU. En underårig som inte får stanna i en medlemsstat får skickas tillbaka till ursprungslandet eller ett tredje land som är berett att ta emot honom endast under förutsättning att det vid ankomsten i detta land finns resurser för ett adekvat mottagande och omvårdnad. Om ett återsändande inte kan ske på dessa villkor bör medlemsstaterna i princip göra det möjligt för den underåriga att stanna kvar på deras territorium. Ett absolut förbud mot återsändande föreligger om detta skulle strida mot Genèvekonventionen, Europakonventionen, konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande

behandling eller bestraffning eller FN:s barnkonvention.

Det är att föredra att tredjelandsmedborgare som olagligt uppehåller sig i ett EU-land kan förmås att frivilligt återvända till sina ursprungsländer. Vissa medlemsstater, bl.a. Sverige, har också vidtagit åtgärder för att ekonomiskt stödja ett återvändande. Detta bygger vidare på det system som sedan tidigare gäller för flyktingar. I de flesta fall omfattas alltså även legala invandrare av dessa program. Från EU:s sida uppmuntras sådana åtgärder. De anses ligga i linje med den europeiska humanitära traditionen och anses också kunna bidra till en värdig lösning för att kunna minska antalet medborgare från tredje land som vistas olagligt i medlemsstaterna. Utbyte av information mellan medlemsstaterna angående bistånd till återvändande sker genom rådets generalsekretariat. Samråd och samarbete sker dessutom mellan medlemsstaterna i fråga om verkställighet av avvisning och utvisning samt transitering) i de fall särskilda skäl påkallar det) av avvisade eller utvisade tredjelandsmedborgare över annan medlemsstats territorium. Som ett exempel kan nämnas att det när detta skrivs inom CIREA samlas in behövligt material för en hänvändelse till kinesiska myndigheter. Anledningen till detta är det växande antal asylsökande av kinesiskt ursprung som stannar kvar utan tillstånd på medlemsstaternas territorium.

Här har nu med viss utförlighet skildrats diskussionen/samstämmigheten i EU-kretsen kring frågan om olaglig invandring. I grunden handlar det emellertid om en fråga, som det ankommer på medlemsstaterna att avgöra. I alla EU:s medlemsstater finns lagstiftning som reglerar medborgarskaps- och utlänningsfrågorna. Häri bestäms rätten för en utlänning att vistas i landet) med den stora begränsning, som den fria rörligheten inom unionen innebär. *Kontrollen av regelverkets efterlevnad* är under alla omständigheter en nationell angelägenhet. Någon klar bild av likheter och olikheter i EU-ländernas kontrollbestämmelser har utredaren inte. Det är knappt att en sådan bild finns inom EU-organen själva. I en sammanfattning som gjorts av arbetsgruppen i migrationsfrågor i maj 1997 och som gäller s.k. inre utlänningskontroll sägs följande. "Av svaren från medlemsstaterna framgår det att lagen medger kontroller för fastställande av identitet och rätt till bosättning. I somliga medlemsstater krävs därvid att det skall finnas ett förmodande om olaglig bosättning, medan i andra medlemsstater kontroll är tillåten även utan ett sådant förmodande; därutöver är kontroller möjliga vid anhållande p.g.a. en straffbar handling. Vid identitetskontroller måste utlänningar kunna styrka att de vistas lagligt i landet. I vissa medlemsstater skall en utlänning alltid bära med sig sitt uppehållsdokument, medan detta inte krävs i andra medlemsstater. Av svaren på frågeformuläret framgår att medlemsstaterna i allmänhet anser att det befintliga nationella regelverket är tillräckligt."

Klart är i alla fall att EU-länderna inte utövar någon heltäckande kontroll av vilka som vistas i respektive land. Enligt ofta förekommande men obestyrkta uppgifter skulle så mycket som över två miljoner

människor vistas inom EU utan att ha rätt till det. Uppgiften vinner i trovärdighet, när man vet att samstämmiga uppgifter gör gällande att enbart i Grekland vistas cirka 400 000 personer illegalt (varav merparten är albaner).

7.2 Kandidatländerna

I samband med Sovjetunionens sönderfall fanns en oro för folkvandring från detta område mot norra Europa, däribland Sverige. Någon sådan migration av f.d. sovjetmedborgare inträffade emellertid inte. Däremot används Ryssland och övriga stater som ingick i Sovjetväldet som transitleder för organiserad smuggling av tredjelandsmedborgare in i EU.

När det gäller kandidatländerna är det inte möjligt på basis av kända fakta att fastslå hur många personer som vistas illegalt i dessa länder. Situationen är inte heller statisk. Alltjämt söker sig människor till kandidatländerna, framför allt i avsikt att söka sig vidare in i EU eller kanske till Nordamerika, men i ökande grad också i avsikt att förbli i kandidatländerna, i takt med att dessas ekonomi förbättras. De uppgifter som står till buds varierar. Så anges t.ex. antalet personer, som vistas illegalt i Polen, vara 100 000 (officiell uppgift) eller 500 000 (inofficiell uppgift). Kandidatländernas roll som transitländer varierar också. I några stater tycks man vara på väg att få bättre kontroll över situationen, under det att andra alltjämt spelar en betydande roll som transitländer (Bulgarien, Litauen och Slovakien). De illegala invandrarna kommer från flera håll, men i synnerhet från östra Afrika samt Sydost- och Sydvästasien. Ett relativt nytt inslag är antalet migranter med kinesiskt ursprung.

Samtliga kandidatländer arbetar med att ta fram åtgärder för att bekämpa den illegala transiteringstrafiken genom deras territorier. I detta arbete får de, förutom av EU och enskilda medlemsstater, även hjälp av Europarådet, IOM och International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Ungern har t.ex. ingått ett samarbetsavtal med IOM om frivilligt återsändande av personer som vistas olagligt i landet och möjligheter att ge dessa återflyttningsbidrag.

En åtgärd av primär betydelse är naturligtvis att etablera en effektiv gränskontroll. Detta har behandlats i avsnitt 4. Stöd till kandidatländerna är här särskilt viktigt. Men även om gränsbevakningen är tillfredsställande bör man vara medveten om att den kan kringgåas genom användning av falska inresedokument. Enhetliga viserings- och uppehållstillståndshandlingar som är svåra att förfalska är ett sätt att komma till rätta med detta problem. Arbete med att ta fram sådana är också på gång i EU. Det gäller också att utbilda kontrollpersonalen i att upptäcka förfalskningar (jfr Sherlockprogrammet, avsnitt 7.1).

En särskild roll spelar också den s.k. Budapestprocessen. Denna utgör ett pan-europeiskt forum för gränskontrollfrågor och bekämpande av

olaglig invandring, där såväl EU:s medlemsstater och kandidatländerna som ett antal andra länder och internationella organisationer deltar. Arbete pågår bl.a. med en internationell kriminalisering av människosmuggling, implementering av återtagandeaftal och projekt avseende finansiellt och tekniskt bistånd till de central- och östeuropeiska länderna. När det gäller EU:s hjälpinsatser bör särskilt nämnas PHARE:s horisontella program för rättsliga och inrikes frågor i vilket bl.a. ingår bistånd i form av utbildning av sådan personal som arbetar med gränskontroller.

Kandidatländerna har nått olika långt i att införa en modern utlänningslagstiftning. Utredaren har inte kunnat fastställa hur verkligheten ser ut. Även i de fall en modern lagstiftning finns förefaller implementeringen vara bristfällig.

Återtagandeaftal är en viktig åtgärd för att komma till rätta med illegal inresa och vistelse i ett land. Det är önskvärt att fungerande avtal finns med sådana länder som kan anses som ursprungs- eller transitländer. Bland kandidatländerna har Polen och Rumänien återtagandeaftal med flest antal EU-stater. Polen har t.ex. slutit ett återtagandeaftal med Schengenländerna. Det finns också brister. Bulgarien har inte något återtagandeaftal med Turkiet och ingen av de baltiska staterna har lyckats få till stånd ett sådant avtal med Ryssland, för att nämna några exempel.

Förutom väl fungerande gränskontroller och återtagandeaftal har även samarbete med destinationslandets polismyndigheter visat sig vara av värde i detta sammanhang. Förtroendet myndigheterna emellan har därvid stor betydelse. Som exempel på ett framgångsrikt samarbete kan nämnas att den organiserade smugglingen av tredjelandsmedborgare genom Lettland till de nordiska länderna, som förekom i början av 1990-talet, kunde stoppas efter insatser från bl.a. den svenska polisen. Detta har medfört, enligt CIREA:s rapportör, att någon organiserad illegal migration genom Lettland inte har noterats sedan 1995.

Sammanfattningsvis kan sägas att den illegala migrationen in i och genom kandidatländerna är en anledning till oro inför EU:s kommande utvidgning, särskilt om migrationen sker i regi av organiserad brottslighet. Men frågan måste ses i sitt rätta perspektiv. Som sagts i föregående avsnitt är de nuvarande EU-länderna utsatta för olaglig invandring från flera håll, vilket har lett till att ett mycket stort antal personer vistas i dessa utan laglig rätt till det. Frågan har därmed en alleuropeisk dimension. Den centrala frågan blir om lagstiftning och förvaltning i kandidatländerna kan utvecklas därhän att statsmakten i dessa länder kan ses som medhjälpare i arbetet att lösa ett i grunden gemensamt europeiskt problem. Utsikterna för att detta skall bli möjligt ljusnar allteftersom kandidatländernas anpassning till EU:s regelverk fortskrider och rättsstatsprincipen vinner terräng. Men kandidatländerna behöver allt det stöd de kan få av EU och dess medlemsstater i denna process. Mycket viktigt är också att Ryssland och övriga östeuropeiska länder inte lämnas utanför processen (se avsnitt 2.1).

7.3 Sverige

I likhet med övriga EU-länder upprätthåller Sverige en generell utlänningskontroll. Alla utlänningar som reser in i och uppehåller sig i landet skall, om inte annat föreskrivs, ha tillstånd till detta. Undantag har tillkommit genom internationella åtaganden, främst den nordiska överenskommelsen från år 1954 om passfrihet m.m. för nordiska medborgare, medlemskapet i EU, avtalet om anslutning till Schengensamarbetet samt olika avtal om viseringsfrihet (jfr avsnitt 6.3.3). Den generella utlänningskontrollen infördes i Sverige under åren 1917) 1920. Med undantag för första världskrigets första år rådde dessförinnan alltsedan år 1860 full frihet för utlänningar att resa in i och vistas i vårt land.

Denna frihet kan egentligen sägas gälla också i dag för nordiska medborgare, eftersom de varken behöver pass vid inresa eller uppehållstillstånd och arbetstillstånd för att vistas i Sverige. Övriga utländska medborgare kan delas in i två kategorier. Den ena kategorin är medborgare i de övriga EES-staterna, dvs. medborgare i icke-nordiska EU-länder och i Liechtenstein, samt deras anhöriga. Den andra kategorin är övriga utländska medborgare (tredjelandsmedborgare).

Medborgare i icke-nordiska EES-stater kan avvisas respektive utvisas bl.a. om det kan antas att de inte kan försörja sig här i landet och om uppehållstillståndet löpt ut eller återkallats. För medborgare i EES-stater som söker arbete i Sverige gäller dessutom, såsom EG-domstolen klargjort bl.a. i domen i Antonissen-målet och nu senast i en dom mot Belgien (mål C-344/95), att de inte får utvisas så länge som de kan visa att de fortfarande söker arbete och har en verklig möjlighet att få anställning. Samtliga medborgare i EES-staterna, dvs. även de nordiska länderna, kan under vissa förutsättningar utvisas om de dömts för allvarlig brottslighet. Fråga om utvisning på grund av brott beslutas alltid av den domstol som handlägger brottmålet. Reglerna om avvisning och utvisning av medborgare i EES-stater kommer att omfatta kandidatländernas medborgare den dag de blir medlemmar i EU.

Tredjelandsmedborgare kan avvisas från Sverige bl.a. om de saknar pass, inresevisering eller andra behövliga tillstånd för att vistas här, om de nekats asyl samt om det kan antas att de inte kan försörja sig eller kommer att begå brott i landet. Efter det att beviljat uppehållstillstånd löpt ut eller återkallats kan de utvisas ur Sverige. De kan också utvisas om de dömts till utvisning på grund av brott.

Kontroll av utlänningars rätt att resa in i och uppehålla sig här i landet kan utövas antingen vid gränsen eller inne i landet vid en senare tidpunkt. Kontroll av sistnämnda slag benämns *inre utlänningskontroll*. Bestämmelserna återfinns i utlänningslagen och i utlänningsförordningen. Rikspolisstyrelsens föreskrifter av den 16 januari 1986 för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen uttrycker väl vad det hela går ut på: "Den inre utlänningskontrollen skall i första hand inriktas på att

efterspana utlänningar beträffande vilka det föreligger beslut om avvísning eller utvisning. Dessutom skall eftersträvas att övervaka att en utlänning inte vistas eller arbetar i Sverige utan att ha pass och erforderligt tillstånd.“

Den framtida utformningen av den inre utlänningskontrollen har utretts av Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden i betänkandet Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128). I det betänkandet redogörs också för den gällande svenska ordningen på området. De synpunkter som följer nedan är sådana som utredaren har funnit värda att särskilt lyfta fram i ett utvidgningsperspektiv.

Den inre utlänningskontrollen har naturligtvis ett mycket nära samband med personkontrollen vid gräns. Om den senare är effektiv, underlättas den inre utlänningskontrollen.

I ett framtidsscenario, där EU utvidgats med nya medlemmar och där dessa har blivit operativa medlemmar av Schengen (eller det regelverk som efterträtt Schengenreglerna) faller den svenska personkontrollen bort vid den inre gränsen mot dessa länder. Samtidigt har den yttre gränskontrollen skärpts (t.ex. genom tillkomsten av utresekontroll). Det är omöjligt att ange hur stor risken är för olaglig invandring av tredjelandsmedborgare från eller via de nya medlemsstaterna i detta läge. Risken finns. Det gäller både den yttre gränsen (t.ex. vid ökad småbåtstrafik över Östersjön, se avsnitt 4.3) och den inre, som kan passeras utan personkontroll. I avsnitt 5.2 har frågan om bevakning av den inre gränsen behandlats. I direktiven till den nyss nämnda utredningen (dir. 1997:06) sägs att det föreligger en uppenbar risk att lättnader i kontrollen vid gränserna mellan de länder som deltar i Schengensamarbetet utnyttjas för olaglig invandring. Denne utredare har ingen annan åsikt. Risken är sannolikt större i förhållande till kandidatländerna än i förhållande till de nuvarande Schengenstaterna. Slutsatsen är att förstärkt inre utlänningskontroll är en naturlig kompensatorisk åtgärd.

Eftersom EG-fördraget i artikel 8a.1 skapar en presumtion för att medborgare i EU-länderna har rätt till fri rörlighet i unionen (se avsnitt 5.1), men inte ger tredjelandsmedborgare samma grundläggande förmånsställning, kan man räkna med att en förbättrad inre utlänningskontroll i Sverige främst skall ta sikte på den sistnämnda kategorin.

Den nuvarande inre utlänningskontrollen i vårt land uppvisar svagheter. Den första kategorin personer som skall kontrolleras enligt Rikspolisstyrelsens förut citerade föreskrifter utgörs av sådana utlänningar beträffande vilka det föreligger beslut om att de skall av- eller utvisas. Enligt uppgift av Rikspolisstyrelsen finns för närvarande ca 5 000 personer i landet, som är efterlysta därför att de av olika skäl saknar rätt att uppehålla sig här.

Den andra kategorin är utlänningar, som vistas i Sverige utan att ha pass och erforderligt tillstånd, men som ej har identifierats. Hur många dessa

är, vet man väl inte riktigt. En indikation på både den yttre och inre kontrollens svaghet fås genom uppgiften att ungefär tvåtredjedelar av alla asylsökande i Sverige under senare år har lämnat sina uppgifter inne i landet, alltså inte vid gränsen, trots att de i de allra flesta fall kommer från länder mot vilka viseringsplikt upprätthålls. De har också befunnit sig i landet en tid utan att ge sig till känna för Invandrarverket och utan att polisen har upptäckt dem.

Genom Schengenregelverket tillförs svenska kontrollmyndigheter några nya kontrollinstrument. Utresekontrollen, som Sverige skall införa som en följd av vårt medlemskap i Schengen, har tidigare nämnts. Den är resurskrävande och sannolikt betungande för trafiken, men bör ha ett betydande värde som stöd för den inre utlänningskontrollen, nämligen när det gäller personer om vilka det fattats beslut att de skall avvisas eller utvisas från Sverige. Härtill kommer en skyldighet för tredjelandsmedborgare att anmäla sig hos behörig myndighet i det Schengenland där inresan sker och s.k. hotellkontroll. Anmälningssplikten gäller även för tredjelandsmedborgare som är bosatta i ett Schengenland och som reser till ett annat Schengenland (artikel 22 i Schengenkonventionen). Den information som utredaren erhållit om hur regeln om anmälningssplikt tillämpas pekar åt olika håll. Enligt vissa uppgiftslämnare anses artikel 22 inte vara praktiskt genomförbar. Någon kontroll av att tredjelandsmedborgare anmäler sig förekommer t.ex. inte i Tyskland. I andra Schengenstater finns skyltar på järnvägsstationer, i hamnar och på flygplatser som upplyser de inresande om anmälningssplikten. Exakt hur kontrollen genomförs i de senare och effektiviteten av denna har utredaren inte förmått att kartlägga. Med tanke på Sveriges geografiska förhållanden kan det emellertid förmodas att det bör vara lättare att fullgöra en sådan anmälningssplikt vid inresa hit via en hamn eller flygplats, än till ett land med långa inre landgränser.

När det gäller hotellkontrollen, dvs. en skyldighet för utländska hotellgäster att fylla i registreringskort och styrka sin identitet genom att visa upp en giltig identitetshandling, omfattar denna även medborgare i andra Schengenstater och EU-stater. Registreringskortet skall bevaras och kunna överlämnas till myndigheterna vid behov, exempelvis vid brottsutredningar och för spårning av efterlysta eller försvunna personer eller för vidtagande av skyddsåtgärder vid hot (artikel 45 i Schengenkonventionen). Inte heller beträffande hotellkontrollen har utredaren kunnat få ett klart besked om vilket värde en sådan har i praktiken. Det kan anmärkas att Sverige tidigare haft ett sådant anmälningssystem, men att detta avskaffades 1989.

I övrigt är kontrollmyndigheterna, i detta fall framför allt polisen, hänvisade till att arbeta inom ramen för nuvarande svensk utlänningslagstiftning. Utredaren har under arbetets gång fått den uppfattningen att de möjligheter som denna lagstiftning ger inte fullt utnyttjas. Ett tydligt exempel är den underrättelseplikt, som enligt utlänningsförordningen vilar på skattemyndigheter (folkbokföring), arbetsförmedling,

socialnämnder och skolstyrelser, när en utlänning första gången tar dessa instansers tjänster i anspråk. Denna underrättelseskyldighet fullgörs uppenbarligen inte så som det var avsett. Ett annat exempel är polisens egen uppsökande verksamhet. Denna bedrivs inte aktivt beroende på prioritering av knappa resurser. En satsning på inre utlänningskontroll i samband med andra kontroller, t.ex. av arbetstillstånd, sker i andra länder (exempelvis Frankrike) och skulle säkert också hos oss vara effektiv. Redan de begränsade insatser som har kunnat genomföras, bl.a. av Stockholmspolisen, har visat detta.

Sammanfattningsvis vill utredaren lyfta fram behovet av en effektiv inre utlänningskontroll som en av konsekvenserna av att EU utvidgas till att omfatta kandidatländerna. För att en sådan effektiv kontroll skall kunna infrias och upprätthållas måste de ansvariga myndigheterna, främst polisen, ges de resurser som behövs. Ett sådant resurstillskott blir därmed också en konsekvens.

8 Bekämpande av gränsöverskridande kriminalitet

8.1 Inledning

Utvecklingen av den gränsöverskridande och organiserade brottsligheten kan i stor utsträckning ses som en spegelbild av den internationella utvecklingen. Den fortgående internationaliseringen av världen bl.a. på kommunikationsområdet har lett till ökad rörlighet länder emellan både i fråga om transporter och informationsflöden av olika slag. En öppnare värld som gör det möjligt för personer, varor, tjänster och kapital att relativt fritt röra sig över nationsgränser är givetvis positiv, men kan även utnyttjas för brottsliga syften.

Utvecklingen på datateknikens och elektronikens områden har t.ex. medfört ökad användning av elektroniska betalningsströmmar och därmed en risk för att dessa kan användas av gränsöverskridande brottsliga organisationer för illegala ekonomiska transaktioner som t.ex. penningtvätt (även om sådana fall ännu inte har kunnat konstateras). IT-tekniken kan även användas för annan informationsspridning i syfte att begå brott och då inte enbart ekonomiska sådana.

Öppnare gränser och snabba kommunikationsmedel gör det enklare att smuggla såväl personer som varor till och genom andra länder än om gränserna är stängda. Migrationstrycket från fattigare länder har gjort människosmuggling till en lukrativ verksamhet som på sina håll bedöms ha samma lönsamhet som narkotikahandeln, men med betydligt mindre risker för huvudmännen. Sådan verksamhet är också oftast organiserad och sker i vinstsyfte, även om undantag finns. Smugglingsledningens läge bestäms bl.a. av var det är lättast att placera klienterna. Omvägar över länder i Fjärran Östern har exempelvis varit vanliga för smuggling av personer från Mellanöstern till Västeuropa. Bristande kompetens och utbredd korrupcion hos myndigheterna samt relativt billiga transporter kan vara förklaringar till att stater blir tran-sitländer vid människosmuggling mot väst. När ett land skärper kon-trollen över migrationstrafiken flyttas också transitleden till ett annat land. Den olagliga invandringen kan även vara en grogrund för eta-blerande av organiserad brottslighet i det nya hemlandet, eftersom de insmugglade kan hamna i en beroendeställning till människosmugg-larna. Så är inte minst fallet när insmugglingen skett på kredit eller inneburit att den insmugglade fått en falsk identitet som lämnar vägen öppen för utpressning. Den organiserade illegala invandringen har t.ex. gjort det möjligt för kinesiska triader att genom utnyttjande av de insmugglades beroendeställning etablera sig i andra länder, huvudsakligen Nordamerika och Australien, men i viss mån även i Europa. Utöver organiserad olaglig invandring förekommer också

internationellt en gränsöverskridande handel med människor som syftar till att förse bl.a. sexindustrin med illegal arbetskraft. Sådan handel förekommer i stor utsträckning i Sydostasien, men under senare år har t.ex. handeln med unga kvinnor från östra Europa till den västeuropeiska sexindustrin också ökat.

Sönderfallande samhällssystem med bristande infrastruktur och därigenom sämre möjligheter att beivra brott utnyttjas också av de brottsliga organisationerna. De ändrade förutsättningarna i det f.d. Sovjetväldet har på det internationella planet exempelvis inneburit nya marknader, nya produktionsländer och nya transitleder för de brottsliga organisationernas verksamhetsområden. Produktion av syntetiska droger har t.ex. också etablerats i kandidatländerna. Trafiken av stulna bilar från Västeuropa transiteras över bl.a. Sverige och Finland till marknader i öst.

Penningtvätt associeras oftast med narkotikahandel, men även verksamhetsområden som ekonomisk brottslighet, människosmuggling, prostitution, smuggling av högbeskattade varor och vapen resulterar i stora inkomster som medför behov av att tvätta pengar. På grund av politisk stabilitet och ett gynnsamt investeringsklimat är de västeuropeiska staterna attraktiva för dem som vill investera tvättade pengar. Under de senare åren har penningtvättströmmarna från f.d. Sovjetunionen och östra Europa västerut också ökat. Brist på lagstiftning och utbredd korruption inom bankväsendet och hos offentliga myndigheter gör även att staterna inom det forna östblocket själva är attraktiva marknader för penningtvättare.

Någon i alla sammanhang accepterad definition av begreppet *organiserad brottslighet* finns inte. Det handlar dock om grov brottslig verksamhet som bedrivs i ekonomiskt vinstsyfte av flera personer som är inordnade i en någorlunda stabil och långvarig organisation. Inom EU används emellertid en gemensam, om än omtvistad, arbetsdefinition till stöd för en årlig lägesrapport om organiserad brottslighet. Enligt denna måste, för att en brottslig gärning eller kriminell grupp skall kunna klassas som organiserad brottslighet, minst sex av de nedanstående kriterierna föreligga, varav tre måste vara nummer 1, 5 och 11.

“1. Collaboration of more than two people (Samarbete mellan fler än två personer);

2. Each with own appointed tasks (Var och en med sina egna tilldelade arbetsuppgifter);

3. For a prolonged or indefinite period of time (Över en längre eller obestämd tidsperiod);

4. Using some form of discipline or control (Under användandet av någon form av disciplin eller kontroll);

5. Suspected of the commission of serious criminal offences (Misstänkt för utförande av allvarlig brottslighet);

6. Operating on an international level (Bedrivs på en internationell nivå);

7. Using violence or other means suitable for intimidation (Använder sig av våld eller andra medel som är lämpliga för hot);
8. Using commercial or businesslike structures (Använder sig av kommersiella eller företagsliknande strukturer);
9. Engaged in money laundering (Engagerar sig i penningtvätt);
10. Exerting influence on politics, the media, public administration, judicial authorities or the economy (Utövar inflytande över politik, massmedia, offentlig förvaltning, rättsväsende eller ekonomi);
11. Determined by the pursuit of profit and/or power“ (Grundad på strävan efter ekonomisk vinning och/eller makt).

Organiserad brottslig verksamhet kan i sin mest avancerade form vara så livskraftigt organiserad och hierarkiskt styrd att den kan stå utanför och t.o.m. hota den legala, stabila och demokratiska ordningen i en stat. Exempel på sådana brottsyndikat är maffiaorganisationerna.

Brottsliga organisationer är sällan inriktade på enbart en typ av verksamhet utan sysslar oftast med flera olika slag av olagliga aktiviteter såsom exempelvis narkotikahandel, smuggling och handel med människor, illegal handel med stulna fordon, illegal handel med växter och djur, piratkopiering av varumärken, varusmuggling av alkohol, tobak, datorer och dieseloljor, ekonomisk brottslighet samt penningtvätt. Hot om våld eller andra repressalier används ofta i samband med den brottsliga verksamheten. S.k. beskyddarverksamhet förknippas därför inte sällan med organiserad brottslighet.

Gränsöverskridande kriminalitet, dvs. kriminella nätverk och flöden som sträcker sig över nationsgränser, har således blivit ett ökande problem inte bara för medlemsstaterna i Europeiska unionen utan för världssamfundet som helhet. För att bekämpningen av denna typ av brottslighet skall kunna vara framgångsrik krävs därför samarbete på internationell nivå. Kampen mot den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten har också uppmärksammats inte bara av enskilda stater utan i olika internationella fora.

Inom EU, Europarådet, OECD och FN har kampen mot den organiserade brottsligheten föranlett ett omfattande arbete under senare år bl.a. i fråga om människohandel, narkotikahandel, korruption och penningtvätt. EU, genom PHARE-programmet, och Europarådet har t.ex. tillsammans utvecklat det s.k. Octopusprojektet som syftar till att bekämpa korruption och organiserad brottslighet i de forna öststaterna. Europarådet har också utarbetat ett förslag till rekommendation till dess medlemsstater om åtgärder för att hindra eller minska hot och påtryckningar mot vittnen, bl.a. skydd för vittnen vid rättegångar som avser brott som har samband med organiserad brottslighet. Inom FN är frågan om en eller flera konventioner mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet aktuell sedan ett par år tillbaka. År 1991 skapades även FN:s internationella narkotikakontrollprogram (UNDCP) som bl.a. har till uppgift att ge stöd och råd till stater vid genomförandet av åtgärderna enligt FN:s tre narkotikakonventioner (1961 års allmänna narkotikakonvention med 1972

års tilläggsprotokoll, 1971 års konvention om psykotropa ämnen och 1988 års narkotikabrottskonvention).

8.2 Organiserad brottslighet

8.2.1 EU

Bekämpningen av den gränsöverskridande organiserade brottsligheten är inte först och främst en fråga som aktualiseras därför att personers fria rörlighet införs i EU. Det är lika litet en fråga som väcks till liv av att ett antal central- och östeuropeiska stater söker medlemskap i unionen. Den gränsöverskridande brottsligheten är redan ett faktum i Europa och i EU. Europa är ett operationsfält för världsvida förbrytarsyndikat och för väst-, syd- och östeuropeiska organiserade kriminella grupper. Samarbetet för att komma till rätta med detta har äldre rötter än både Unionsfördraget och Schengenöverenskommelsen. I Schengensamarbetet ses, enligt utredarens mening, samarbetet om brottsbekämpningen som en av flera s.k. kompensatoriska åtgärder som måste till för att minska riskerna av att personkontrollen vid inre gräns försvinner. Men i Unionsfördraget, sådant det ser ut efter fördragsrevisionen i Amsterdam år 1997, har det brottsbekämpande samarbetet fått en självständig ställning. Det är ett led i arbetet med att göra EU till ett "område med frihet, säkerhet och rättvisa". Inte heller Europol kan ses som en kompensatorisk åtgärd. Man kan dock påstå att problemet med den gränsöverskridande brottsligheten *skärps* genom att personkontrollen vid inre gräns avvecklas och genom att nya medlemsstater ansluts.

Efter fördragsrevisionen i Amsterdam omfattar den tredje pelaren polissamarbete och straffrättsligt samarbete. I artikel K.1 stadgas att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att det utformas gemensamma insatser bland medlemsstaterna bl.a. för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet skall uppnås genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, vare sig den är organiserad eller ej, särskilt terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri. Detta skall ske genom ett närmare samarbete dels mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europol, dels mellan rättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter.

Genom fördragsrevisionen integreras *Schengenregelverket* inom EU:s ramar. Schengenkonventionen innehåller också bestämmelser om polissamarbete, rättsligt samarbete (se avsnitt 9) och samarbete om narkotikabekämpning. Polissamarbetet, som regleras i artiklarna 39) 47, avser framför allt gränsområdet och är inriktat på att förebygga och utreda brott genom såväl informationsutbyte som operativ samverkan mellan

Schengenstaternas polismyndigheter. Den operativa samverkan omfattar bl.a. fortsatt övervakning och, under vissa förutsättningar, förföljande över gränsen av personer som är misstänkta för allvarigare brottslighet, däribland sådan gränsöverskridande brottslighet som människohandel och olaglig narkotikahandel.

Inom Schengensamarbetet finns ett datoriserat informationssystem, Schengen informationssystem (SIS) med uppgifter om bl.a. efterlysta föremål och efterlysta eller önskade personer. Ju fler uppgifter som förs in i SIS desto större kapacitet krävs för datasystemet. Detta innebär att en utökning av antalet medlemmar i det operativa samarbetet kan komma att fördröjas på grund av bristande datakapacitet. Informationssystemets syfte är att med hjälp av information som överförs via systemet bevara ordning och allmän säkerhet på medlemmarnas territorium samt att tillämpa Schengenkonventionens bestämmelser om fri rörlighet för personer. SIS består av en nationell enhet för varje medlemsland och en teknisk stödfunktion belägen i Strasbourg. Medverkan i Schengens operativa samarbete förutsätter bl.a. att en sådan nationell enhet byggs upp. Varje stat som deltar i Schengensamarbetet måste dessutom ha ett s.k. Sirenekontor (Supplementary Information Requested at the National Entry) för utbyte av kompletterande upplysningar. Sirenekontoren utgör en förbindelselänk genom vilka de upplysningar skall passera som faller utanför ramen för kommunikation mellan den nationella SIS-enheten och stödfunktionen i Strasbourg, men som är nödvändiga för polismyndigheterna när det gäller frågor som rör SIS. Sådana upplysningar är exempelvis signalement på efterlysta personer. Utbytet av sådan information sker via telefon, telefax eller elektronisk post. Sirenekontoret för också över nödvändiga uppgifter till det nationella SIS-registret för vidarebefordran till enheten i Strasbourg.

Uppgifter som förs in i SIS sprids till samtliga nationella SIS-register. De nationella dataregistren kan endast användas för sökning på partens territorium. Mottagna uppgifter får bara användas för vissa ändamål och viss skyddsnivå krävs för de personuppgifter som förs in i systemet. Detta skydd skall motsvara skyddsnivån enligt Europarådets dataskyddskonvention och ta hänsyn till Europarådets ministerkommittés rekommendation R (87) 15 från år 1987 avseende regleringen av utnyttjande av personuppgifter inom den polisiära sektorn. Endast myndigheter som har behörighet för gränskontroller, andra undersökningar inom landet som verkställs av polis- och tullmyndigheter samt samordning av sådana undersökningar har tillgång till uppgifterna i SIS. Därutöver skall vissa myndigheter som handlägger ärenden om visering och uppehållstillstånd samt utlänningsärenden ha tillgång till uppgifter som avser utlännningar som är upptagna på spärlista enligt artikel 96 i Schengenkonventionen. Vilka dessa myndigheter är skall regleras i varje stats nationella lagstiftning. Det kan för svensk del exempelvis vara Invandrarverket.

Fördragsändringen ändrar inte grunden för samarbetet i EU avseende brottsbekämpning (polisiära frågor). Grunden var och är mellanstatligt

samarbete. Detta har blivit ännu tydligare genom att frågorna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete ensamman stannar kvar i tredje pelaren, samtidigt som samarbetet som rör personers fria rörlighet m.m. förs över till den första. I tredje pelaren är kommissionens och EG-domstolens roller blekare. Med undantag för Europol (se nedan) har några gemensamma institutioner inte upprättats.

Vid Europeiska rådets möte i Luxemburg sommaren 1991 föreslog Tyskland etablerandet av *en europeisk polisbyrå (Europol)*. Som ett första steg mot en sådan upprättades under år 1993 ENE (Europols narkotikaenhet) med placering i Haag. ENE fungerar som en paraplyorganisation för de nationella narkotikabekämpningsenheterna och har till uppgift att, så snart minst två medlemsstater berörs, utväxla och analysera information om illegal narkotikatrafik, olaglig handel med radioaktiva och nukleära material, handel med stulna fordon, organiserad olaglig invandring, människohandel och kriminella organisationer samt om penningtvätt som är förknippad med sådan verksamhet. Utbytet av uppgifter och underrättelser mellan medlemsstaterna sker genom sambandsmän.

En konvention om upprättande av den europeiska polisbyrån, Europolkonventionen, undertecknades av EU:s medlemsstater i juli 1995. Den beräknas träda i kraft i början av 1998. Europols funktion är att vara ett kriminalunderrättelseorgan för EU:s medlemsstater med uppgift att underlätta insamling, utbyte och analys medlemsstaterna emellan. Samarbetet inom Europol är uppbyggt kring både nationella och internationella beståndsdelar. En nationell enhet (kontaktpunkt) som skall vara den enda förbindelselänken mellan Europol och medlemsstaterna skall finnas i varje medlemsstat (artikel 4). Enhetens uppgift är huvudsakligen att förse Europol med sådana uppgifter, exempelvis från nationella polisregister, som skall överlämnas till Europols olika dataregister samt att ta emot uppgifter från Europol och vidarebefordra dem till behöriga nationella myndigheter som t.ex. polisen. Varje medlemsstat skall också sända minst en sambandsman till Europols huvudkontor i Haag (artikel 5). Sambandsmännen, som representerar de nationella enheterna, har till uppgift att praktiskt genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols tjänstemän i bl.a. analysarbete.

Den centrala beståndsdel i Europol kommer att vara dess databaserade informationssystem. Detta skall först och främst bestå av ett informationsregister med uppgifter om personer som är dömda eller misstänkta för brott som ligger inom Europols behörighet. Om behov uppstår kan också, efter ett särskilt beslut av Europols styrelse, s.k. analysregister få upprättas. Varje analys skall genomföras som ett särskilt projekt. För uppgifter i Europols dataregister gäller principerna i Europarådets dataskyddskonvention och 1987 års Europarådsrekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn. Detta innebär att minst motsvarande integritetsskyddsnivå måste föreligga hos medlemsstaterna innan det kan ske något utbyte av personuppgifter

mellan dem och Europol.

Europols målsättning är att förbättra effektiviteten och samarbetet hos de nationella myndigheterna när det gäller att förebygga och bekämpa organiserad internationell kriminalitet av allvarligt slag, t.ex. narkotikahandel. Europol kan tas i anspråk under förutsättning att omständigheterna visar att en organiserad brottslig struktur påverkar två eller flera medlemsstater och brottslighetens omfattning, svårighetsgrad och konsekvenser gör det nödvändigt med ett gemensamt handlande. Europols behörighet omfattar informationsutbyte rörande narkotikahandel, människohandel, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, handel med stulna fordon och brottslighet som är förknippad med illegala immigrationsnätverk samt inom två år efter det att konventionen trätt i kraft även terrorism. Europol kan också användas i kampen mot penningtvätt och vissa andra brott som hör ihop med sådan brottslighet som ingår i Europols behörighetsområde.

I den nya artikel K.2 nämns Europolsamarbetet särskilt. Rådet skall främja ett samarbete mellan medlemsstaterna genom Europol. Inom fem år från det att fördragsändringarna trätt i kraft skall rådet dessutom göra det möjligt för Europol att underlätta och stödja förberedelse av samt främja samordning och genomförande av särskilda utredningsinsatser från medlemsstaternas behöriga myndigheters sida. Detta skall inkludera operativa åtgärder som genomförs av gemensamma grupper och i vilka det finns företrädare för Europol. De senare skall inneha en stödjande funktion. Inom samma tid skall rådet också besluta om åtgärder som gör det möjligt för Europol att anmoda de nationella myndigheterna att genomföra och samordna sina utredningar och utveckla specialiserad sakkunskap som kan ställas till medlemsstaternas förfogande i deras utredningar av fall av organiserad brottslighet. När det gäller den organiserade och annan gränsöverskridande brottslighet skall särskilda sambandssystem mellan dem som har hand om förundersökning och åtal främjas. Det bör även upprättas nätverk för forskning, dokumentation och statistik om sådan brottslighet. Europol får varken enligt nuvarande regler eller med stöd av den nya artikel K.2 några myndighetsutövande uppgifter på medlemsstaternas områden.

Nedan ges närmast en översikt över de beslut som rådet har tagit under 1990-talet. Även om beslutens bindande kraft (eller effekt över huvud taget) kan diskuteras framträder dock en bild av hur EU:s medlemsstater ser på saken och vad för slags samförstånd som råder på det område det här är fråga om.

Narkotikaproblemet är globalt och kräver samarbete över nationsgränserna. Till grund för det internationella samarbetet, även EU-staternas, ligger de tre FN-konventionerna, däribland 1988 års konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (den s.k. Wienkonventionen), som har ratificerats av EG som organisation.

I Unionsfördraget har narkotikafrågor behandlats i alla tre pelarna. Detta innebär att hälsoaspekterna behandlas inom första pelaren,

internationella frågor inom den andra och övervakning och kontroll inom den tredje. Detta har gjort narkotikafrågorna relativt svåra att följa inom EU. Sedan våren 1997 finns emellertid en pelarövergripande arbetsgrupp, Horisontella narkotikagruppen, med uppgift att bl.a. samordna och övervaka unionens narkotikaarbete. Fördragsrevisionen 1997 innebär att bekämpning av olaglig narkotikahandel fortfarande skall ske inom ramen för tredje pelarens samarbete (artikel K.1). Däremot behandlas frågor om narkotikamissbruk i den första pelaren. Narkotikahandeln regleras också i viss mån av gemenskapsrätten genom regler om kontroll av handeln med s.k. prekursorer och andra kemiska ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning (förordning EEG 3677/90, EEG 900/92 och EEG 3769/92 samt direktiv 92/109 EEG).

Schengenkonventionen innehåller också bestämmelser om narkotika. Enligt denna förbinder sig Schengenstaterna bl.a. att i enlighet med FN:s narkotikakonventioner vidta erforderliga åtgärder för att förebygga och bekämpa olaglig handel med narkotika samt att förstärka kontrollerna vid de yttre gränserna för att förhindra att narkotika olagligen förs in i Schengenområdet (artiklarna 70) 76). Det kan noteras att den yttre gränskontrollen i det här fallet sköts av både polis (personkontroll) och tullväsende (varukontroll) samt i förekommande fall kustbevakning.

En risk med fri rörlighet för personer mellan unionens medlemsstater är att narkotikasmuggling mellan staterna kan bli lättare när personkontrollen vid de inre gränserna försvinner. Detta kan i sin tur leda till större utbud av och tillgänglighet till narkotika med ökat missbruk som följd. EU:s medlemsstater har under många år samarbetat både inom gemenskapen och på mellanstatlig nivå för att bekämpa narkotikamissbruk och narkotikabrottslighet. EU-staterna har även inrättat ett särskilt centrum för narkotikafrågor, Europeiskt Centrum för övervakning av narkotika och narkotikamissbruk (EMCDDA), med säte i Lissabon. EMCDDA har bl.a. till uppgift att i samarbete med medlemsstaterna samla in, sammanställa och sprida objektiv, tillförlitlig och jämförbar information på området. Under åren har också ett antal europeiska planer för bekämpning av narkotika upprättats (den första i Rom 1990), nu senast kommissionens europeiska plan för bekämpning av narkotika. Europeiska rådet godkände också 1995 i Madrid en 66-punktsplan på narkotikaområdet (Madridplanen).

Sedan andra halvåret 1996 ägnas en betydande del av verksamheten på tredje pelarens område åt kampen mot olaglig hantering av narkotika. Arbetet utgör en del av ett integrerat angreppssätt som omfattar alla tre pelarna. I juli 1996 påbörjades således ett heltäckande program som i stort sammanföll med Madridplanens åtgärdsplaner.

På tredje pelarens område har rådet antagit gemensamma åtgärder om tillnärmningen av lagstiftning och praxis i syfte att bekämpa narkotikamissbruk och förhindra och bekämpa olaglig handel med narkotika; om samarbete mellan tullmyndigheter och företag för att bekämpa olaglig narkotikahandel; om utbyte av information om kemisk profilanalys av

narkotika för att underlätta ett förbättrat samarbete mellan medlemsstaterna i kampen mot olaglig narkotikahandel; om utvidgning av ENE:s uppdrag; om samarbete för att förhindra illegal narkotikahandel via den s.k. Balkanrutten samt om utökat samarbete från medlemsstaternas sida med utstationerade sambandsmän, där som särskilt utpekade områden för samarbetet angavs producent- och transitländer för narkotika. Vidare har rådet antagit resolutioner om åtgärder för att minska drogturismen; om utdömmande av straff vid grova brott avseende narkotikahandel; om utökat samarbete mellan polis och tull i kampen mot inflödet av narkotika till unionen samt med åtgärder för att bekämpa och avveckla olaglig odling och framställning av narkotika inom unionen. En överenskommelse om ett gemensamt system för att mäta ett narkotiskt preparats renhet som kan användas för att fastställa preparatets ursprung beslutades också under 1996. Genom sådana mätningar är det relativt lätt att fastställa ursprungsland för kemiska preparat som exempelvis amfetamin. Mätningar har t.ex. visat att i stort sett all amfetamin i Storbritannien har belgiskt eller nederländskt ursprung samt att hälften av det amfetamin som kommer till Sverige härrör från dessa två länder.

Under år 1997 har rådet hittills antagit två gemensamma åtgärder. Den ena handlar om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av syntetiska droger och den andra om förfining av kriterier för målinriktade kontroller, urvalsmetoder osv. och insamlande av tull- och polisuppgifter (bl.a. för en effektiv planering av åtgärder i kampen mot narkotikahandeln). Rådet har även antagit en resolution om en handbok för gemensamma tullövervakningsaktioner. Den sistnämnda tar sikte på nödvändigheten av att fastställa riktlinjer för organiserandet av sådana aktioner bl.a. för att förbättra effektiviteten i kampen mot olaglig narkotikahandel.

Med *människohandel* avses här smuggling av och/eller illegal handel med prostituerade, arbetskraft, barnarbetare, adoptivbarn och mänskliga organ. Rådet antog i november 1993 en rad rekommendationer till medlemsstaterna i syfte att stävja människohandeln. Det handlar om bilaterala initiativ för att komplettera polismäns utbildning, om samordning av information och utbyte av sådan samt om kunskapsunderlag till ambassader, konsulat och gränskontrollerande myndigheter som har hand om viseringsansökningar. Människohandel tas också upp som en prioriterad fråga i det arbetsprogram som styr samarbetet i rättsliga och inrikes frågor under perioden 1996) 1998.

Hittills har fyra gemensamma åtgärder antagits, nämligen om ett intensifierat samarbete på det straffrättsliga området för att bekämpa handel både med barn och vuxna samt sexuellt utnyttjande av barn (inkluderande bl.a. kriminalisering av innehav av barnpornografi); om att utvidga mandatet för ENE till att även omfatta människohandel; om att upprätta och föra ett register över personer som har särskilda kunskaper som är användbara för att bekämpa organiserad brottslighet, varvid människohandel skall prioriteras, samt slutligen en gemensam åtgärd om

ett särskilt utbildnings- och stödprogram (STOP). Det senare riktar sig till personer som i medlemsstaterna har till uppgift att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Sådana personer kan vara domare, åklagare, poliser eller tjänstemän med ansvar för invandring och gränskontroll. Inom ramen för programmet beviljades Sverige medel för att under 1996 genomföra ett internationellt seminarium om bekämpande av barnpornografibrott och sexuella övergrepp mot barn. Även inom kommissionen har frågan getts hög prioritet. Kommissionen utfärdade t.ex. i november 1996 meddelanden till rådet och Europaparlamentet angående åtgärdsprogram avseende kvinnohandel som syftar till sexuellt utnyttjande och om kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

En typ av organiserad brottslighet som kan kallas karakteristisk för öst/västdimensionen är den *illegala handeln med stulna fordon*. Den gynnas av skillnaden i levnadsstandard mellan EU:s nuvarande medlemsstater och kandidatländerna. De av EU:s medlemsstater som deltar i Schengensamarbetet och Östersjösamarbetet har genomfört samordnade aktioner mot denna typ av brottslighet, bl.a. under våren och hösten 1997. Resultatet är osäkert. Ett problem med sådana gemensamma aktioner är risken för läckor hos någon av de många deltagande staterna. Förtroende-frågan, som lyfts fram i denna utredning, är aktuell också här.

I juni 1991 antog rådet ett direktiv (91/308/EGG) om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för *tvättning av pengar*. Direktivet, som är ett minimidirektiv, gäller för samtliga stater inom EES. Direktivet använder Wienkonventionens definition av penningtvätt och avser således medel som härrör från olaglig narkotikaverksamhet. Eftersom penningtvätt förekommer även i andra sammanhang innehåller direktivet emellertid föreskrifter om att medlemsstaterna bör utsträcka sin nationella lagstiftning till att även omfatta tvättning av utbyte av annan brottslig verksamhet. Förutom direktivet agerar EU för närvarande huvudsakligen genom ENE/Europol, som har behörighet att verka mot penningtvätt som har anknytning till organiserad brottslighet av gränsöverskridande karaktär. ENE/Europols mandat omfattar alltså fler brottstyper än penningtvättdirektivet. Det finns även en kontaktkommitté i penningtvättfrågor som skall arbeta fram tillägg och ändringar till direktivet.

Huvudaktören i det internationella samarbetet i kampen mot penningtvätt är emellertid inte EU utan Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) som tillsattes av den s.k. G7-gruppen 1989. Arbetsgruppen har 28 medlemmar, däribland samtliga EES-stater och EG-kommissionen. Även internationella organisationer som Europarådet och Interpol deltar i vissa delar av detta samarbete. FATF har utfärdat 40 rekommendationer avseende penningtvätt. Dessa innebär bl.a. att medlemsstaterna bör ansluta sig till Wienkonventionen och därutöver anta penningtvättlagstiftning som avser tvätt av medel som härrör även från annan brottslighet än narkotikabrott. FATF:s rekommendationer ligger också till grund för EG:s penningtvättdirektiv.

Tillämpningsområdet för de nationella penningtvättlagarna varierar mellan EU:s medlemsstater. Endast Storbritannien, Frankrike och Belgien har för närvarande lagstiftning som inbegriper tvätt av utbyte som härrör från all allvarlig brottslighet. Luxemburg synes emellertid vara det enda EU-landet som har begränsat sin lagstiftning till att gälla enbart vinning av narkotikabrottslighet.

Bedrägerier och annat fusk som riktar sig *mot EU:s budget* sker ofta i organiserade former och utgör därmed ett av den organiserade brottslighetens verksamhetsområden. Skyddet av EG:s finansiella intressen har därför varit en prioriterad fråga för gemenskapen sedan flera år tillbaka. Arbetet har lett till inrättandet av en särskild enhet inom kommissionen, UCLAF, vars syfte är att säkra den inre marknaden mot bl.a. organiserad kriminalitet, bedrägerier och förfalskning. På den tredje pelarens område är den straffrättsliga s.k. bedrägerikonventionen (1995 års konvention om skydd för Europeiska gemenskapernas finansiella intressen) och dess tilläggsprotokoll de grundläggande dokumenten. De flesta bedrägerier som riktar mot EG:s finansiella intressen avser bidragsbedrägerier av olika slag (jordbruksstöd, bidrag från strukturfonder m.m.), undandragande av tullavgifter, momsbedrägerier och liknande.

Transiteringen av s.k. *högbeskattade varor* som tobak och alkohol har sedan genomförandet av den inre marknaden 1993 varit föremål för en ökande bedrägeriverksamhet som har allvarliga konsekvenser för såväl EU som medlemsstaterna i fråga om bl.a. förlorade intäkter. Under år 1996 föreföll cigarettsmuggling för illegal försäljning inom unionen vara en av huvudverksamheterna på detta område. Verksamheten bedrivs av organiserade kriminella nätverk (huvudsakligen med säte utanför unionen exempelvis i Schweiz eller Polen) som använder de stora hamnarna i EU för transitering och som förlitar sig på att den stora volym gods som dagligen hanteras i hamnarna döljer den illegala hanteringen. Cigarettransporterna ges felaktiga deklarationer av godsinnehållet, t.ex. att det är fråga om leksaker, eller också anges felaktigt en ort utanför EU, exempelvis i Västafrika, som slutdestination för godstransporten. Om varorna fraktas ut från EU sjövägen lastas de ofta om på internationellt vatten till mindre båtar som sedan transporterar lasten tillbaka till EU-länderna. I synnerhet de spanska och portugisiska kusterna har av tradition använts som inkörsport för återtransporterna vid smuggling av tobak. Problemet med försäljning av "svarta" cigaretter har sedan länge funnits i Medelhavsländer som Spanien, men en betydande handel har även under senare år vuxit upp i nordeuropeiska länder som Tyskland. Det senare har lett till att Tyskland stärkt tullövervakningen av sin östgräns och även ingått tullsamarbetsavtal med Polen och Tjeckien.

Även smuggling av alkohol har under senare tid fått ett uppsving, vilket lett till betydande förluster i skatteintäkter inte minst för medlemsstaterna. Här är det emellertid staterna i Central- eller Östeuropa som huvudsakligen anges som slutland. Liksom är fallet med cigaretthandeln stannar emellertid alkoholen oftast kvar inom EU. Insmuggling till länder

med höga alkoholskatter, som t.ex. Sverige, från andra EU-länder är också vanligt.

Arbetet inom EU för att förhindra denna bedrägeriverksamhet har koncentrerats till åtgärder för att göra transiteringssystemet säkrare, t.ex. genom att datorisera förfarandet. Särskilda aktioner för att förhindra smuglingen har också företagits av kommissionen och de medlemsstater som drabbats av denna bedrägeriverksamhet.

Arbetet i tredje pelaren i kampen mot organiserad kriminalitet ledde år 1995 till antagandet av en resolution om *skydd för vittnen*, som uppmanar medlemsstaterna att ge ett effektivt skydd till vittnen som hörs inom ramen för kampen mot den organiserade internationella brottsligheten. I juli samma år undertecknades den s.k. *CIS-konventionen* (konventionen om användning av informationsteknik för tulländamål). Konventionen bildar grunden för uppbyggnaden av ett datoriserat tullinformationssystem (Customs Information System) ur vilket tullmyndigheterna i medlemsstaterna skall kunna hämta och lämna uppgifter som kan användas i spanings- och kontrollverksamhet. Systemet syftar till att förstärka tullmyndigheternas informationsutbyte och möjligheter att agera gemensamt, något som är betydelsefullt i kampen mot gränsöverskridande brottslighet i form av införsel eller utförsel av varor som t.ex. narkotika. Konventionen förväntas träda i kraft under 1998.

Under år 1996 antog rådet en gemensam åtgärd i syfte att underlätta samarbetet avseende sambandsmän samt en annan om att upprätta och föra register över specialiserad kompetens, skicklighet och sakkunskap när det gäller att bekämpa internationell organiserad brottslighet för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna i fråga om verkställighet. Vidare beslutade rådet om och anslog medel för upprättande av olika utbildnings- och utbytesprogram i syfte att förstärka samarbetet inom unionen för brottsbekämpare (Oisín-programmet), för administrationer ansvariga för bekämpande av förfalskade dokument och identitetshandlingar (Sherlock-programmet) och för rättstillämpare (Grotius-programmet). Rådet antog också en resolution som syftar till att uppmuntra användningen av s.k. informatörer från den organiserade brottsligheten i kampen mot denna. Gemensamma tullaktioner i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet har genomförts av medlemsstaterna under åren 1996 och 1997. Under aktionerna beslagtogs stora mängder narkotika.

De beslut som tidigare har fattats inom EU i syfte att bekämpa organiserad brottslighet har i allmänhet varit inriktade mot en viss typ av brott, exempelvis narkotikabrott eller människohandel. De har dessutom varit sektorsindelade i stället för övergripande och integrerade. Flertalet insatser har också varit repressiva till sin art och de förebyggande aspekterna har i hög grad kommit att lämnas därhän. Vid Europeiska rådets möte i Dublin i december 1996 betonades emellertid vikten av konsekventa och samordnade åtgärder från unionens sida mot den organiserade brottsligheten. Rådet beslutade därför att inrätta en

högnivågrupp med uppgift att utarbeta en övergripande handlingsplan, inklusive tidsplaner, för arbetets utförande.

Högnivågruppen avgav sin rapport under våren 1997. I rapporten, som bl.a. innehåller en detaljerad aktionsplan med 30 förslag till åtgärder, understryks att EU måste samordna sitt arbete bättre och förse sig med strategiska och taktiska medel för att bekämpa de utmaningar som den internationella organiserade brottsligheten innebär. Flertalet av de åtgärder som föreslås skall genomföras av medlemsstaterna, som också ges ansvaret för att så verkligen sker. Vikten av att förstärka det rättsliga samarbetet lyfts fram särskilt i rapporten. En samordning såväl på nationell nivå som unionsnivå mellan de organ (undersökningsdomare, åklagare, polis, tull) som deltar i kampen mot den organiserade brottsligheten sägs vara av största betydelse. Utöver praktiskt polis- och tullsamarbete nämns t.ex. inrättandet av ett särskilt nätverk för rättsligt samarbete. Vidare betonas nödvändigheten av att utveckla ett närmare samarbete med andra stater (inte minst Ryssland och Ukraina) samt med internationella organisationer och organ som är inblandade i kampen mot den organiserade brottsligheten. De medlemsstater som inte redan har ratificerat ett antal i handlingsplanen nämnda konventioner, som anses vara väsentliga i kampen mot organiserad brottslighet, uppmanas att snarast vidta åtgärder för att kunna göra detta senast under 1998. Till dessa konventioner räknas, förutom de inom EU framarbetade konventionerna, bl.a. 1957 års europeiska utlämningskonvention, 1990 års penningtvättkonvention, 1967 års Neapelkonvention, FN:s narkotika-konventioner och 1977 års europeiska konvention om bekämpande av terrorism. Hinder mot att färdigställa texterna till sådana EU-instrument där arbete för närvarande pågår, exempelvis utkastet till konventioner om inbördes rättshjälp, om korruption och om tullsamarbete, bör övervinnas. Det rekommenderas också att det införs ett effektivt system för att övervaka att medlemsstaterna genomför de instrument som antas av unionen på området organiserad brottslighet så att förhållning inte sker. Medlemsstaterna bör också ha en väl utvecklad och omfattande lagstiftning på områden som avser förverkande av vinning av brottslig verksamhet, penningtvätt m.m. Rådet rekommenderas att undersöka om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning kan bidra till kampen mot den organiserade brottsligheten. Även vikten av att optimera Europols roll i bekämpningen av organiserad brottslighet bl.a. genom ett utökande av Europols mandat med operativa uppgifter behandlas i handlingsplanen.

Högnivågruppen föreslår således att EU:s agerande i kampen mot den organiserade brottsligheten i framtiden skall vara av ett mer övergripande och integrerat slag. Tonvikten skall t.ex. läggas på åtgärder som bekämpar de brottsliga organisationerna och inte, som för närvarande, de enskilda brottsstyperna isolerat. Handlingsplanen antogs av Europeiska rådet vid dess möte i Amsterdam 1997. I samband därmed inrättades den sektorsövergripande arbetsgrupp för frågor som rör organiserad brottslighet (GMD) som föreslagits i handlingsplanen. I denna representeras med-

lemsstaterna av erfarna personer från polis-, tull- och åklagarväsendena samt från departementen.

8.2.2 Kandidatländerna

Efter kandidatländernas frigörelse följde en ännu inte avslutad period då det nya samhället byggdes upp. Problemen som mötte och alltjämt möter är stora. Detta gäller både övergången till marknadsekonomi och uppbyggnaden av nya samhällsinstitutioner. Inte minst har bristen på adekvat lagstiftning på centrala områden) exempelvis civilrättslig lagstiftning för enskilt företagade, skattelagstiftning och straffrättslig lagstiftning) vållat problem. I denna övergångsperiod har en miljö uppstått som gynnat brottslighetens utveckling.

Det finns inte någon tillförlitlig statistik som belyser hur kriminaliteten utvecklats i kandidatländerna. Kommissionen har också i sina utlåtanden över kandidatländerna avstått från en kvantifiering utan har nöjt sig med att konstatera att den organiserade brottsligheten har fotfäste i alla länderna. Vittnesbörden om förhållandena i de skilda kandidatländerna är emellertid många. Situationen bedöms emellertid vara värre i de stater som ingick i f.d. Sovjetunionen (OSS), med undantag för de baltiska staterna, än i de övriga öst- och centraleuropeiska staterna.

Den brottslighet som utvecklats eller kommit i dagen i de forna öststaterna sker delvis i sådana former att man kan tala om organiserad brottslighet. Den brottsliga verksamheten har inslag av narkotikahandel, illegal handel med stulna fordon, ekonomisk brottslighet, beskyddarverksamhet (inklusive kontraktsmord) och smuggling av olika slag. Det är att märka att de brottsliga organisationerna ägnar sig åt det som för tillfället är mest lönsamt och att de således inte är specialiserade på en slags brottslig företeelse. Detta gör organisationerna mycket flexibla. Nedan görs, för tydlighetens skull, dock ett försök att på grundval av tillgänglig information ge en kort översikt över vissa typer av kriminalitet i kandidatländerna som har effekter över nationsgränserna och som påverkar situationen också i EU-länderna. Bilden blir lätt ensidig. Motsvarande fenomen kan i större eller mindre utsträckning också beläggas med exempel från EU:s nuvarande medlemsstater. Till bilden hör också den gränsöverskridande kriminalitet som har Ryssland och andra OSS-stater som bas och som negativt påverkar utvecklingen i kandidatländerna. Som exempel kan nämnas att förhållandena i Vitryssland och Ukraina påverkar Polen respektive Ungern.

Den inhemska konsumtionen av *narkotika* ökar i kandidatländerna. Detta gäller framför allt missbruk av billigare droger, alltså inte t.ex. kokain. I takt med ökat ekonomiskt välstånd ökar dock missbruket av dyrare narkotika och konsumtionen närmar sig det västeuropeiska mönstret. Tillverkning av narkotika såväl för inhemskt bruk som export sker också i ökad utsträckning. Så har t.ex. hälften av det amfetamin som

påträffas i Sverige sitt ursprung i Centraleuropa, företrädesvis Polen. Landet gör dock stora ansträngningar för att komma till rätta med den illegala narkotikatillverkningen. Kandidatländerna används också av narkotikasyndikaten för transitering av narkotika, bl.a heroin. Detta gäller framför allt de sju central- och östeuropeiska kandidatländerna. Heroinet förs in i Europa från Turkiet inte sällan i regi av turkiska narkotikaligor. Vägen går via Bulgarien och Rumänien längs den s.k. Balkanrutten. Ruttens södra gren går över f.d. Jugoslavien och passerar därmed Slovenien. Den norra grenen går genom Slovakien, Tjeckien, Ungern och Polen. Det finns även tecken på att de sydamerikanska narkotikakartellerna transiterar kokain genom kandidatländerna. Metoder och transportsätt utvecklas ständigt.

Kandidatländerna har undertecknat de internationella narkotikakonventionerna och arbetar, både genom UNDCP och andra organ, med narkotikabekämpning. UNDCP är att anse som det centrala organet för koordinering av de internationella insatserna på området. UNDCP har hjälpt till både med implementering av narkotikakonventionerna i form av lagstiftning och rådgivning och med tillhandahållande av utrustning och utbildning av myndighetspersonal. I samarbete med Världstullorganisationen (WCO) har man även tagit fram ett särskilt program som syftar till en harmonisering av strategin på narkotikaområdet hos de centraleuropeiska kandidatländerna Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

För EU:s del kanaliseras biståndet i huvudsak genom de olika PHARE-programmen. EU har t.ex. ett särskilt sådant mot droger, Multi-Country Programme for the Fight against Drugs, som omfattar hjälp med lagstiftning på både narkotika- och penningtvättningsområdet. Även gränskontrollprogrammet Multi-Country Consolidated Border-Crossing programme och de två tullsamarbetsprogrammen Multi-Country Programme for Customs Cooperation och Transit Facilitation Programme ger bistånd i form av bl.a. utbildning av tulltjänstemän på narkotikaområdet. Inom Östersjösamarbetet pågår i aktionsgruppen mot organiserad brottslighet särskilda åtgärder mot produktion och smuggling av narkotika. Bland de kandidatländer som ingår i detta samarbete bedöms Polen vara särskilt aktivt. Exempelvis är Polen tillsammans med Sverige ansvarig för ett amfetaminprojekt inom den ovannämnda aktionsgruppen. Polen har också, tillsammans med Sverige, inom denna grupp sammanställt en manual för kontrollerade leveranser.

Nationell narkotikalagstiftning finns redan på plats i de flesta av länderna. Arbetet med att införa sådan pågår i de kvarvarande. Polen har t.ex. nyligen kriminaliserat även innehav av narkotika, något som tidigare bedömdes som politiskt realistiskt. Flertalet kandidatländer har inrättat specialstyrkor inom polisen (ibland även inom tullen) för narkotikabekämpning. Nationellt samordnade åtgärdsprogram finns t.ex. i Tjeckien sedan flera år. Arbetet med narkotikabekämpningen försenas dock av bristande resurser och därigenom också brist på kompetent personal. I

några fall, exempelvis i Estland, är de insatta resurserna dessutom påfallande små. Här kan emellertid de internationella biståndsinsatserna på sikt ge resultat. Inte minst genom de biståndsåtgärder som sker genom nationella polismyndigheter i form av utbildning. Samarbetssvårigheter mellan polis- och tullväsendena i kandidatländerna är dock vanligt och har i vissa fall lett till få narkotikabeslag vid gränserna.

I och med att järnridån föll har kandidatländerna också blivit transitländer för *smuggling av människor* som vill ta sig in i Västeuropa (jfr avsnitt 7). Sådan verksamhet är ekonomiskt lönsam och innebär samtidigt inte så stora risker för organisationerna. Kriminella organisationer med rötter i kandidatländerna har också engagerat sig på detta område. *Handel med kvinnor* och i viss mån även barn rapporteras från nästan alla kandidatländer. Kandidatländerna är både rekryterings- och transitländer. Undersökningar visar att ungefär två tredjedelar av de kvinnor som årligen dras in i den internationella sexhandeln numera kommer från Central- och Östeuropa. Handeln ligger till stor del i händerna på organiserade kriminella nätverk, som också ofta sysslar med illegal narkotikahandel. Kommissionen, som i ett meddelande i november 1996 lagt fram ett åtgärdsprogram, understryker att problemet är världsomspännande och att den ökande trafiken från eller via kandidatländerna utgör en del av ett globalt mönster. Som blivande medlemmar i EU är kandidatländerna förpliktade att efterleva EU:s regelverk. Detta gäller även de gemensamma åtgärder som rådet fattat beslut om på människohandelns område. Genom olika program ges dessutom från EU:s sida bidrag till att bekämpa de bakomliggande orsakerna till detta slags brottslighet. Tillsammans med USA har EU också upprättat ett antal gemensamma projekt i form av utbildning och starta-egget-bidrag m.m. i syfte att förhindra att flickor luras in på denna bana. Sådana projekt bedrivs bl.a. i Polen och Ukraina.

En för den s.k. öststatsbrottsligheten kännetecknande verksamhetsgren är den *illegala handeln med stulna fordon*. I stort sett samtliga nyare bilar av utländskt märke i Albanien bedöms t.ex. vara stöldgods från väst. Kandidatländerna är emellertid också berörda. Denna verksamhet är mycket lukrativ och risken att åka fast anses allmänt inte uppväga de möjligheter att tjäna pengar som föreligger vid en lyckad aktion. De ligor som sysslar med illegal överföring av fordon är oftast mycket välorganiserade med förgreningar långt upp i samhället. Det är således ganska vanligt att beställningar görs på ett visst sorts bilmärke. De stulna fordonen skeppas ut från tillgreppslandet med falska registreringsskyltar och handlingar och ibland även med ändrade chassinummer. Detta gör det synnerligen svårt att senare identifiera dessa fordon. För närvarande är i synnerhet Polen en central för transiteringen av stulna fordon österut. Landet har emellertid under senare tid även utvecklats till ett tillgreppsland. Fordonen transporteras vidare till stora marknader i de östeuropeiska staterna. Dessa marknader verkar i hög grad vara kontrollerade av olika brottssyndikat.

Genom EU:s PHARE-program för tullsamarbete får tulltjänstemän i kandidatländerna utbildning i kampen mot illegal överföring av fordon. Aktiva insatser på detta område sker annars huvudsakligen genom aktionsgruppen mot organiserad brottslighet, dels genom gemensamma operationer i deltagarländerna, dels genom diskussioner om hur man lämpligen kommer till rätta med vissa praktiska problem som verksamheten resulterar i. Det är nämligen så att de nationella reglerna om godtrosvörvärv gör det svårt att få tillbaka ett stulet fordon även om man lyckas hitta det. Ett annat problem är tidsfaktorn. Det är inte ovanligt att fordonet redan lämnat tillgreppslandet eller i vart fall fått en ny identitet innan en stöldanmälan hunnit registreras. Det finns även en oroande tendens till bedrägeribrott i samband med denna verksamhet. Tillgreppen sker i ökad utsträckning i samråd med fordonens ägare som således inte anmäler stölden förrän fordonet anlänt till slutdestinationen.

Situationen är emellertid inte helt mörk. Från svensk polis sida framhålls t.ex. att samarbetet är gott på detta område med myndigheterna i synnerhet i Ungern och Polen, men även i Estland. Polen har dessutom infört en lagstiftning som innebär att ett tillgripet fordon som påträffas inom tre år från stöldanmälan återlämnas till den ursprunglige ägaren oavsett om den nuvarande ägaren är i god tro eller ej. Lagstiftning i sådan riktning förväntas ha en avskräckande effekt på handeln med stulna fordon.

Med undantag för Ungern, Polen och Rumänien har samtliga kandidatländer undertecknat eller har för avsikt att underteckna 1990 års penningtvättkonvention. Ungern har emellertid lagstiftning mot *penningtvätt* som motsvarar konventionens krav, eftersom landet har implementerat EG:s penningtvättdirektiv. Även Slovenien och de baltiska staterna har implementerat direktivet. Trots att lagstiftning således finns i kandidatländerna på detta område har det emellertid visat sig vara svårt för dem att bekämpa denna typ av verksamhet. Orsaken är antagligen att de brottsutredningar som har samband med penningtvätt är av komplicerad art och att kriminalpolisen i kandidatländerna inte har tillräcklig vana eller kompetens för att göra sådana utredningar. Därtill kommer brister i regleringen av den finansiella sektorn, t.ex. banklagstiftning och valutaregleringen.

Eftersom möjlighet till penningtvätt ofta är en förutsättning för den grövre brottslighet som de kriminella organisationerna intresserar sig för är det angeläget att insatser sker för att bekämpa denna verksamhet både i kandidatländerna och inom EU. Det finns oroande tecken som tyder på att kriminella organisationer med rysk bakgrund använder finansinstitut i kandidatländerna för vidarebefordran av "svarta penningar" till skatteparadis eller länder med fördelaktigt investeringsklimat. Det föreligger således en stark rysk närvaro genom många banker på Cypern. Ryska myndigheter har också uppmärksammat att i Ryssland belägna baltiska bankfilialer kan användas för att relativt enkelt föra pengar in i och ut ur landet. Bristande eller liberala valutareglingsregler i ett land

utnyttjas alltså av den organiserade brottsligheten för att via bankväsendet föra ut den ekonomiska vinningen av kriminell verksamhet till andra länder.

Penningtvätt är ofta relaterad till narkotikabrottslighet även om andra brottstyper förekommer i ökande utsträckning. Den hjälp som ges genom olika aktörer på narkotikabekämpningens område innefattar oftast också bistånd avseende penningtvätt. Som exempel kan nämnas att UNDCP:s hjälp med lagstiftningsarbetet i kandidatländerna även omfattar penningtvätt. Detsamma gäller PHARE:s narkotikaprogram.

Kriminella organisationer från kandidatländerna är också engagerade i de *bedrägerier med högbeskattade varor* som riktar sig mot EU:s medlemsstater. Alkohol och cigaretter som exporterats till kandidatländer, där dessa varor är lågt beskattade, återinsmugglas och säljs sedan obeskattade och oförtullade på den svarta marknaden i EU. Korruption inom tullväsendet i vissa av kandidatländerna, bl.a. Lettland, underlättar denna verksamhet. I synnerhet polska brottsorganisationer är aktiva i den verksamhet som riktar sig mot de nordliga EU-länderna. Smuggling av cigaretter och alkohol är en del av den s.k. typiska öststatsbrottsligheten. Det är därför angeläget att få med kandidatländerna i det system som håller på att utarbetas inom EU för att förhindra sådana aktiviteter. Man bör emellertid hålla i minnet att bedrägeriverksamhet inriktad på högbeskattade varor inte är något nytt problem. Sådan brottslighet har funnits sedan lång tid tillbaka i Sydeuropa. Vad som inträffade i och med frigörelsen av staterna i östra Europa var att nya aktörer med koppling till dessa kom in på marknaden.

Beskyddarverksamhet är ett annat klassiskt inslag i den organiserade brottslighetens verksamhet. Det finns ingen säker uppgift på hur stor omfattningen är i kandidatländerna, men åtminstone i vissa av dem är en betydande del av de mindre och medelstora företagen offer för denna typ av brottslighet. *Beställningsmord* är ett annat inslag. De tydligaste exemplen finns i Ryssland, men kan också hämtas i flera av de kandidatländer där den organiserade brottsligheten fått fotfäste. Det bör emellertid erinras om att enbart i Italien dödades åtminstone 274 personer på uppdrag av maffiaorganisationerna under år 1995.

Den organiserade brottsligheten är ett alleuropeiskt problem och inte begränsat till kandidatländerna. Den för gemene man mest kända brottsliga organisationen, maffian, har exempelvis italienskt ursprung. Det som är oroväckande med den s.k. öststatsbrottsligheten är i stället den korta tid på vilken denna utvecklats och med vilken snabbhet den i betydande omfattning lyckats infiltrera sig i både de egna samhällssystemen och på den internationella marknaden. Den organiserade brottsligheten som företeelse är således något som måste bekämpas oavsett om kandidatländerna blir medlemmar i EU eller inte. Som situationen ser ut i dag utgör denna redan ett hot mot EU:s nuvarande medlemsstater. Det är alltså synnerligen angeläget att spridningen av denna typ av brottslig verksamhet förhindras. I största möjliga mån bör

också de organiserade grupper som för närvarande finns i kandidatländerna sprängas innan de når en sådan omfattning och position att detta blir mera svårgenomförligt. Kandidatländerna är emellertid inte i stånd att ensamma ta itu med denna stora uppgift. Här krävs således internationellt samarbete mellan såväl olika stater som olika nationella och internationella organ. En förbättring och effektivisering av möjligheterna till inbördes rättshjälp mellan brottsbekämpande myndigheter i olika länder är t.ex. ett medel i kampen mot den organiserade brottsligheten (se avsnitt 9).

De s.k. Europaavtalen innehåller bestämmelser om samarbete mellan EU och kandidatländerna bl.a. i kampen mot organiserad brottslighet, narkotikabekämpning och penningtvätt. Samarbetet bör, enligt avtalen, omfatta utarbetande och genomförande av nationell lagstiftning, inrättande av informationscentrum och databaser, höjning av effektiviteten hos ansvariga institutioner, personalutbildning och utarbetande av ömsesidigt godkända åtgärder för att förhindra olaglig verksamhet. Med det senare avses särskilt, utöver vad som nämnts ovan, olaglig immigration, människosmuggling, korrupktion, illegal handel med stulna fordon och olaglig handel med industriavfall, förfalskade produkter samt radioaktivt och nukleärt material.

Polis- och tullsamarbetet mellan EU:s medlemsstater och kandidatländerna är ofta organiserat på bilateral basis. Särskilt aktiva med bistånd på detta område är, förutom de nordiska länderna, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Hjälp med lagstiftningsarbete, institutionsuppbyggnad och liknande sker däremot oftast multi-lateralt. UNDCP:s verksamhet och Östersjösamarbetet har beskrivits ovan. För EU:s del kan utöver de olika PHARE-programmen avseende bekämpning av narkotika, penningtvätt m.m. också nämnas att kandidatländerna sedan 1996 har fått observatörsstatus i vissa delar av ENE/Europols arbete. Detta arbete avser bl.a. bekämpning av sådan brottslighet som illegal överföring av fordon och illegal migration. Även Europarådet har särskilda program för rättsligt samarbete i Östeuropa, exempelvis Demodroit, Themis och LoDe. Genom dessa ges hjälp med lagstiftningsarbete på de civil- och straffrättsliga områdena, bl.a. i fråga om migration, narkotika och penningtvätt, utbildning av olika slag samt uppbyggnad av institutioner och myndighetsstrukturer.

För svensk del kan följande antecknas. Sverige samarbetar i dag med samtliga Östersjöstater i kampen mot organiserad brottslighet. Polis-samarbetsavtal i snäv mening är sällsynta men har ingåtts med Ryssland. Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet, i vilken Sverige, när detta skrivs, är ordförandeland, samråder också med företrädare för berörda myndigheter. I Sveriges fall är dessa Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen, Kustbevakningen, Riksåklagaren, Statens invandrarverk och Riksskatteverket. En tydlig koppling mellan aktionsgruppen och de nationella myndigheterna har varit avgörande för att beslut i operativa frågor har kunnat fattas. Arbetet har varit inriktat mot

konkreta åtgärder i stället för förhandlingar om internationella avtal och kan delas upp i följande fyra kategorier:

1. Ett ökat och förbättrat informationsutbyte genom upprättande av kontaktpunkter med dygnet-runt-bevakning i samtliga deltagarländer samt ett gemensamt elektroniskt system (BALTCOM) som är samma system som Interpolssystemet X.400.

2. Gemensamma, konkreta och operativa aktioner och åtgärder, bl.a. åtgärder mot produktion och smuggling av amfetamin, åtgärder vid land- och sjögränser mot illegal migration och människosmuggling, särskilda insatser mot stulna fordon samt framtagandet av en praktisk och operativ manual avseende s.k. kontrollerade leveranser.

3. Rättsligt samarbete, bl.a. i form av en genomgång av ratifikationsläget beträffande särskilt viktiga konventioner, övervägande av införande av gemensamma rutiner för hjälp i vittnesskyddsärenden samt samarbete mellan riksåklagarna i Östersjöområdet för att identifiera flaskhalsar beträffande inbördes rättshjälp i brottmål.

4. Undersökningar, utredningar, utbildning och annat samarbete som t.ex. en sammanställning av pågående samarbete och biståndsinsatser, arrangerande av olika operativa seminarier, särskilda samarbetsinsatser som avser penningtvätt jämte ett första utkast till en Östersjömanual på detta område samt framtagande av en gemensam modell för informationsutbyte om illegal migration och människosmuggling.

Inom ramen för säkerhetsfrämjande insatser i Central- och Östeuropa har Sverige lämnat bistånd avseende polisen, tullen och gränsbevakningen i bl.a. de baltiska staterna och Polen. Biståndet sker i form av såväl överförande av material som kunskapsöverföring. Projekten har byggt på samarbete på olika nivåer mellan svensk och utländsk polis samt kust- och gränsbevakningspersonal. Biståndet har ur operativ synvinkel öppnat vägen för nya och bättre samarbetsmöjligheter och informationskanaler än som annars funnits tillgängligt för myndigheterna.

Regeringen har även tillsatt en kommitté för utvecklingssamarbete på rättsområdet. Kommitténs främsta uppgift är att utforma förslag och finna former för att bygga upp kompetensen hos dem som engageras i biståndsinsatser samt att knyta till sig och finna samarbetsformer med andra intressenter på detta område i Sverige.

EU förbereder för närvarande på rekommendation av högnivågruppen s.k. för-anslutningsavtal med kandidatländerna i Central- och Östeuropa samt Baltikum avseende samarbete i fråga om brottsbekämpning. Bland annat förutsätts ett närmare samarbete mellan kandidatländerna och Europol och att de Europarådsinstrument som är av vikt i kampen mot organiserad brottslighet snarast ratificeras och implementeras samt att lagstiftning om penningtvätt införs i kandidatländerna. Vilka Europarådsinstrument det är fråga om framgår närmare av högnivågruppens handlingsplan.

Den organiserade brottsligheten i kandidatländerna utgör ett bekymmersamt problem, som inte verkar kunna undanröjas under överskåd-

lig tid. Utvidgningen av EU med kandidatländerna kan emellertid också ses som en möjlighet att gemensamt attackera organiserad brottslighet både i kandidatländerna och i övrigt på ett effektivare sätt. Eftersom denna brottslighet är gränsöverskridande till sin karaktär utgör ju svagheter hos kandidatländerna ett hot mot EU:s nuvarande medlemsstater även vid icke-medlemskap.

Efter hand introducerar de forna öststaterna lagstiftning som riktar sig mot den organiserade brottsligheten och dess kärnverksamheter. Det pågår också ett omfattande arbete med att reformera de brottsbekämpande myndigheterna för att göra dem mer effektiva. Arbetet går långsamt, men att myndigheterna är uppmärksammade på problemet och har vilja) om ännu inte tillräckliga resurser) att försöka komma till rätta med den organiserade brottsligheten är av allra största vikt.

Slutsatsen måste bli att kandidatländernas medlemskap i Europeiska unionen är en vinning för alla parter, om och i den mån statsmakterna i de nya medlemsstaterna förmår kontrollera brottsituationen i det egna landet. Först då kan full samverkan etableras mellan myndigheterna i de nya och gamla medlemsstaterna. Den förtroendefråga som ligger här har också) beroende på kandidatländernas historiska utgångspunkter) den dimensionen att myndigheterna måste vinna den egna befolkningens förtroende. Detta förtroende måste byggas upp under förhandlingskedet. Fullt stöd måste också ges av EU och dess medlemsstater till kandidatländernas regeringar.

8.2.3 Sverige

Den organiserade brottsligheten har ännu inte något särskilt starkt fäste i Sverige. Det förekommer visserligen i begränsad omfattning att brottslig verksamhet med internationella kopplingar bedrivs av organisationer med sin bas och verksamhet här. Vanligare är emellertid att dessa organisationer är baserade utanför landet. Så är t.ex. fallet med den grova narkotikabrottsligheten, tillgrepp av fordon i syfte att smugla ut dem ur landet samt varusmuggling av högbeskattade varor, framför allt alkohol. Tecken på någon etablerad maffialiknande verksamhet i Sverige finns inte.

Även om Sverige ännu inte är särskilt allvarligt drabbat av organiserad och gränsöverskridande brottslighet krävs emellertid beredskap för att brottsligheten i vårt närområde kan förvärras och komma att spridas till vårt land. Ett orosmoment är exempelvis brottsutvecklingen i närbelägna OSS-stater som Ryssland, Vitryssland och Ukraina samt den påverkan denna brottslighet har på kandidatländerna i Östersjöområdet.

För de flesta brott som särskilt förknippas med organiserad brottslighet finns straffstadganden i brottsbalken, de specialstraffrättsliga lagarna) exempelvis narkotikastrafflagen (1968:64) och varu-smugglingslagen (1960:418)) eller utlänningslagen. Det bör dock nämnas att straffstad-

gandena i 10 kap. utlänningslagen avser olaglig invandring och organiserad olaglig invandring medan det för närvarande inte finns någon svensk lagstiftning som direkt behandlar företeelserna människohandel och illegal transitering av migranter. Såvitt det är känt förekommer ännu inte ren människohandel i någon större utsträckning i Sverige. Viss import av prostituerade sker emellertid. Bruket av illegal arbetskraft är relativt utbrett inom vissa näringsbranscher.

Även penningtvättlagstiftningen uppvisar vissa brister. En skärpning av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt bl.a. i form av att den i framtiden skall omfatta alla medel som kan antas härröra från brott eller brottslig verksamhet av allvarligare slag förväntas emellertid kunna träda i kraft under andra hälften av 1998.

Polisen har huvudansvaret i Sverige för kampen mot den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten. Framgång i kampen mot sådan brottslig verksamhet förutsätter också ett nära samarbete med polisorganisationerna i andra länder och internationella organ som Interpol. Såväl nationellt som inom ramen för det europeiska samarbetet och Östersjösamarbetet sker viss projektinriktad verksamhet inom olika områden som stulna fordon, olaglig narkotikahandel och olaglig invandring. När det gäller kandidatländerna har Sverige särskilt utvecklat det bilaterala polissamarbetet med de baltiska staterna, Polen, Tjeckien och Ungern. Samarbetet gäller dels rent bilaterala kriminalärenden, dels polisiära metodfrågor, trafiksäkerhetsfrågor, katastrofsamarbete, allmänt informationsutbyte och liknande. Polisen har även samarbete med andra myndigheter i kandidatländerna, exempelvis immigrations- och gränskontrollmyndigheter.

Till detta kommer naturligtvis det svenska deltagandet i EU:s olika samlagsorgan. Det är naturligt för Sverige att satsa på samarbetet inom EU. Att det polisiära samarbetet i Europa äger rum i olika, delvis överlappande, organisationer (Europol, Schengen, Östersjösamarbetet, Interpol) får man leva med. I Sverige bör *en* kontaktpunkt finnas, rimligen även i fortsättningen Rikspolisstyrelsen.

Åklagarnas betydelse i kampen mot den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten erkänns alltmer. Under hösten 1995 bildades en internationell åklagarförening. Sveriges riksåklagare deltar i detta arbete, vars syfte är att främja samarbetet mellan åklagarna i kampen mot internationell och organiserad brottslighet. Även inom ramen för Östersjösamarbetet sker ett liknande samarbete. Riksåklagaren har också tillsammans med Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen ingått avtal om rättsbistånd med de baltiska staterna med syfte att sprida kunskap om rättsområden av betydelse samt inleda och fördjupa det bilaterala operativa samarbetet. Satsning på utbildning för att utveckla kompetensen hos åklagarna i fråga om bekämpning av bl.a. grov, internationell brottslighet såsom narkotikabrottslighet förekommer också.

Bekämpning av gränsöverskridande brottslighet, i huvudsak varusmuggling, ingår även i Tullverkets arbetsuppgifter. Verket har ett väl

etablerat internationellt samarbete främst med de drygt tjugotal stater med vilka Sverige slutit bi- eller multilaterala tullsamarbetsavtal, bl.a. alla Östersjöstaterna. De senast ingångna avtalen omfattar även användningen av metoden kontrollerade leveranser på internationell nivå beträffande narkotiska och psykotropa ämnen. Sverige deltar också inom ramen för det internationella tullsamarbetet i ett antal internationella underrättelse-system med inriktning på bekämpning av grov, gränsöverskridande brottslighet. Samarbetet med de utländska myndigheterna har bl.a. lett till att man kunnat konstatera att det i fråga om spritsmuggling i stor utsträckning rört sig om internationell, gränsöverskridande brottslighet. Från polisiärt håll har påtalats att det är en brist att tullens befogenheter inte omfattar möjligheten att ingripa vid utförsel av stulna varor från Sverige. En lagändring i denna riktning skulle t.ex. innebära möjligheter för tullen att bistå polisen genom kontroll av stulna fordon som förs ut ur Sverige.

Kampen mot gränsöverskridande brottslighet, exempelvis bekämpandet av varusmuggling och illegal migration som sker sjövägen bedrivs av Kustbevakningen. Kustbevakningen svarar självständigt till sjöss för såväl tull- och smugglingskontroll som kontroll av personers resor in i och ut ur Sverige. Uppgifterna utförs i nära samverkan främst med polis och tull, men även med åklagarna. Kustbevakningen medverkar i aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet och har etablerat ett nära samarbete med sina motsvarigheter i de baltiska staternas gräns- och kustbevakning liksom även med den ryska federala gränstjänsten.

Det nordiska polis- och tullsamarbetet (PTN) är ett viktigt organ för samordningen av narkotikabekämpningen i Norden. Inom ramen för PTN-samarbetet har en rad projekt genomförts för att bl.a. kartlägga smugglingsvägar, större organisationer och importörer samt bestämma modus operandi beträffande olika narkotikapreparat. Som exempel kan nämnas ett av Sverige lett amfetaminprojekt där, förutom de nordiska länderna, även England, Nederländerna och Tyskland deltar och som syftar till att klassificera och identifiera olaglig tillverkning, distribution och import av amfetamin. Projektet får numera ekonomiskt stöd från EU. Den nordiska sambandsmannaverksamheten har också inneburit att ett nordiskt land placerar polis- och/eller tulltjänstemän med ansvar för samtliga nordiska länder i ett utomnordiskt land för samverkan mellan aktuellt land eller region och de nordiska länderna. Sambandsmännens huvudsakliga uppgift är att inhämta och förmedla information om narkotikabrottslighet och annan brottslighet som påverkar de nordiska länderna direkt eller indirekt. Genom detta informationsutbyte har under årens lopp i ett stort antal fall spridning av narkotika till Norden kunnat förhindras genom gemensamma insatser. Sambandsmän finns placerade i såväl väst- och sydeuropeiska länder som Cypern, Frankrike, Grekland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland som i länder i Central- och Östeuropa såsom Bulgarien, Polen, Ryssland och Ungern liksom i de

baltiska staterna. Exempel på annat nordiskt samarbete som bedrivs är bekämpande av sådan kriminalitet som är förknippad med vissa motorcykelklubbar, informationsutbyte om stulna fordon som transiteras mellan länderna och om brottslighet som härrör från tidigare Sovjetunionen samt olika utbildningsinsatser i de baltiska staterna.

Sammanfattningsvis kan sägas att en utvidgning av EU med de central- och östeuropeiska samt baltiska kandidatländerna kommer att ställa krav på ökade insatser av de svenska myndigheter som har att bekämpa den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten. Uppgiften är att förhindra att sådan brottslighet får fotfäste i vårt land. Kraven gäller, för att ta polisen som det viktigaste exemplet, ett utvidgat polissamarbete med de nya medlemsstaterna, inte minst inom kriminalunderrättelseverksamheten. Det kommer att behövas fler polissambandsmän och en större medverkan i polisoperativt arbete för att utreda grov kriminalitet. Ännu en resurskrävande konsekvens är det nödvändiga fortsatta biståndet i vårt närområde. Utredaren vill ännu en gång understryka att alla dessa insatser också måste ta sikte på flera icke-kandidatländer såsom Ryssland, Vitryssland och Ukraina.

8.3 Terroristbekämpning

Terrorism är ofta gränsöverskridande, vilket innebär att nationella organ i Sverige Säkerhetspolisen i stor utsträckning måste lita till internationell samverkan för att få tillgång till den information som behövs i arbetet med att bekämpa terroristverksamhet.

En viktig uppgift för de nationella terroristbekämpande organen är att se till att det egna landet inte blir en bas för politiskt motiverat våld riktat mot andra stater genom att förebygga våldsdåd med utländska politiska motiv. Andra uppgifter är att avslöja regimstyrda nätverk av agenter, verka för att utlänningar som är aktiva i organisationer som utövar politiskt motiverat våld avvisas eller utvisas från landet samt att i förebyggande syfte förvarna polisen eller andra organ om misstänkta terrorangrepp.

Antalet terrorisdåd synes ha gått ned och därigenom stabiliserats under 1990-talet. I de fall där terrorangrepp utförs tenderar de emellertid numera att leda till att fler människor dödas och skadas än tidigare. Vidare bedöms problemen med terrorism allmänt ha minskat i de industrialiserade länderna medan en ökning har kunnat noteras i vissa utvecklingsländer.

Både i Sverige och i de övriga medlemsstaterna i EU finns det personer som är medlemmar i eller sympatiserar med organisationer som i sina hemländer och internationellt bedriver politiskt motiverat våld. I vissa av medlemsstaterna finns även organisationer vars verksamhet direkt inriktar sig på medlemsstaten i fråga (exempelvis IRA och ETA). Dessutom har i synnerhet Frankrike drabbats av terrordåd från islamiska extremistor-

ganisationer.

Under 1970-talet ledde terroristaktiviteterna i Europa till ett ökat behov av informations- och erfarenhetsutbyte mellan olika länder med syfte att bekämpa terrorism. År 1974 etablerades därför det s.k. TREVI-samarbetet genom vilket EG:s dåvarande medlemsstater, dock utanför gemenskapssamarbetet, kunde utbyta information i bl.a. dessa frågor. Genom Unionsfördraget fördes bekämpande av terrorism in under tredjepelarsamarbetet som en del av polissamarbetet. Arbetet med att bekämpa terrorism inom tredje pelaren sker i terroristsamarbetsgruppen. Denna arbetsgrupp upprättar också ett årligt hotbildsdokument i vilket terroristhotbilderna inom EU analyseras.

Fördragsrevisionen i juni 1997 innebär att terroristfrågorna blir kvar inom den tredje pelaren. I fördraget nämns terrorism numera som ett särskilt område både när det gäller det polisiära och det straffrättsliga samarbetet. Detta samarbete skall således omfatta förebyggande och bekämpande av terrorism samt fastställande av minimiregler för brottsrekvisit och påföljder på detta brottsområde (artiklarna K.1 och K.3).

Terroristbekämpning kommer även att ingå i Europols arbetsuppgifter. Enligt artikel 2 i Europolkonventionen skall nämligen Europol senast två år efter det att konventionen trätt i kraft behandla brott som begåtts eller misstänks bli begångna i samband med terroristaktiviteter och som riktar sig mot liv, hälsa, personlig frihet och egendom. Denna utvidgning av behörigheten är emellertid inte automatisk utan förutsätter ett rådsbeslut.

Till skillnad från vissa av EU:s nuvarande medlemsstater synes några inhemska terroristorganisationer inte finnas i kandidatländerna. Den terrorverksamhet som förekom i Slovenien i samband med frigörelsen har t.ex. upphört helt. Samtliga kandidatländer har lagstiftning som syftar till bekämpande av terroristaktiviteter. De flesta har också ratificerat de internationella konventionerna mot terrorism. Sammanfattningsvis finner utredaren inte skäl att se terroristbekämpningen som ett område där EU:s utvidgning skulle få särskilda konsekvenser.

9 Övrigt rättsligt samarbete

Samarbete mellan olika stater på de civil- och straffrättsliga områdena är inte någon ny företeelse. Tidigare skedde samarbetet huvudsakligen i bilaterala former. Utvecklingen under efterkrigstiden har emellertid inneburit en större internationalisering och en alltmer ökad rörlighet, vilket i sin tur gjort multilaterala samarbetsformer nödvändiga: Människor besöker andra länder som turister eller i affärer. De flyttar också i allt större utsträckning tillfälligt utomlands. Det är t.ex. inte längre ovanligt att en person under sin livstid vistas och arbetar i flera olika länder. För privatpersoner är det angeläget att exempelvis vårdnads- och äktenskaps-skillnadsdomar erkänns både i det gamla och det nya hemlandet. När det gäller företag är det en förutsättning för att affärsverksamheten skall kunna fungera på ett internationellt plan att exempelvis utländska domar kan verkställas. Ett effektivt bekämpande av brottslighet) oavsett om den är gränsöverskridande i den mening som avses i föregående avsnitt eller inte) förutsätter enkla och snabba samarbetsförfaranden mellan olika stater. Personer som är bosatta i ett annat land än domstolens måste kunna delges handlingar i både brottmål och civilmål. Bevisning måste kunna tas upp även utanför domstolslandet. Listan kan göras längre. I detta avsnitt begränsas emellertid framställningen till de områden där ett mer konkret arbete pågått inom EU:s tredje pelare. Detta innebär också att avsnittet inte innehåller någon redogörelse för regleringar i form av direktiv m.m. inom första pelarens ram som rör frågor som formellt sett är att anse som civilrättsliga, t.ex. på områden som avtalsrätt, krediträtt, bolagsrätt, köprätt m.m.

Under 1900-talets senare hälft har ett ansenligt samarbete på de områden som här är aktuella skett bl.a. i Europarådet och inom ramen för den s.k. Haagkonferensen. Arbetet har resulterat i ett antal mellanstatliga konventioner. Europarådets arbete har, i vart fall på det civilrättsliga området, under senare tid dock mer kommit att inriktas på tekniskt samarbete med Central- och Östeuropa för att följa upp implementeringen av ingångna förpliktelser än på normgivning. Däremot sker fortfarande mycket arbete på områden som rör de mänskliga rättigheterna och straffrätten. Några av Europarådets konventioner anses också ingå i tredje pelarens regelverk. Dit hör bl.a. de europeiska konventionerna om överföring av dömda personer, om utlämning och om inbördes rättshjälp i brottmål. Det arbete som pågår inom EU har också som regel de konventioner som utarbetats i dessa två fora som bas. Ett nära samarbete sker också av tradition mellan de nordiska länderna. I synnerhet på det straffrättsliga området finns dessutom ett antal viktiga FN-konventioner.

För EU:s vidkommande framstår det rättsliga samarbetet som extra angeläget eftersom medborgare i medlemsstaterna skall kunna röra sig fritt inom hela EU-området och om de så önskar arbeta och bosätta sig i en annan medlemsstat än den de är medborgare i. Detta förutsätter i sin

tur att de kan göra sina rättigheter gällande och komma i åtnjutande av samma garantier i det land de vistas i som inför domstolarna i det land de är medborgare i. Alla invånare i ett land och inte enbart landets medborgare skall ha tillgång till rättssystemet (s.k. access to justice).

EU-ländernas samarbete på de civil- och straffrättsliga områdena har hittills varit av mellanstatlig natur. Genom fördragsrevisionen 1997 förs emellertid det civilrättsliga samarbetet över till den första pelaren. Kvar i den tredje pelaren blir det straffrättsliga samarbetet.

För att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall rådet enligt den nya fördragstexten besluta om åtgärder som rör *civilrättsligt samarbete* som har gränsöverskridande följder (artiklarna 73i och 73m). Det samarbete det här är fråga om är huvudsakligen på den internationella privat- och processrättens område, dvs. möjligheter att utomlands delge handlingar i mål och ärenden samt ta upp bevis, erkännande och verkställighet av utländska domar, lagvals- och behörighetsregler m.m. Samarbetet begränsas vidare till att avse sådana åtgärder som är nödvändiga för att den inre marknaden skall fungera väl.

De frågor som samarbetet enligt artikel 73m skall omfatta är i stor utsträckning sådana där mellanstatliga konventioner redan har framförhandlats inom EU-kretsen. Detta gäller t.ex. delgivning, erkännande och verkställighet av avgöranden samt lagvals- och behörighetsregler. Konventionen om delgivning i EU:s medlemsstater av handlingar i mål och ärenden av civil och kommersiell natur har framförhandlats inom ramen för tredje pelaren. Den utgör en förlängning av 1965 års Haagkonvention om delgivning i utlandet av handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur, som de flesta av medlemsstaterna har ratificerat, men innehåller också nyheter i förhållande till denna. Bland annat införs mer direkta förbindelser mellan översändare och dem som har till uppgift att delge eller låta delge handlingarna. Redan före Unionsfördragets tillkomst hade emellertid ett par betydelsefulla civilrättsliga konventioner utarbetats inom EG, bl.a. med stöd av artikel 220 i EG-fördraget. Dessa är dels 1968 års EG-konvention om domstols behörighet och verkställighet av domar på privaträttens område (Brysselkonventionen), dels 1980 års EG-konvention om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Romkonventionen). Brysselkonventionen innebär att enhetliga regler om domstolars internationella behörighet tillämpas inom hela EU-området och att domar som meddelats i en medlemsstat i normalfallet skall erkännas av och kunna verkställas i övriga medlemsstater. En parallellkonvention till denna, 1988 års Luganokonvention, gäller dessutom mellan EG:s och EFTA:s medlemsstater. Romkonventionen innehåller för medlemsstaterna gemensamma s.k. lagvalsregler för avtalsförpliktelser av internationell natur. Båda konventionerna kan sägas vara en förutsättning för att den internationella handeln skall kunna fungera effektivt. Konventionerna är obligatoriska för nya medlemsstater i EU. Sverige har tillträtt Luganokonventionen och förbereder för närvarande ratifikation av de andra två konventionerna.

Inom ramen för tredje pelaren pågår också ett arbete med en konvention om domstols behörighet, erkännande och verkställighet av domar på det familjerättsliga området (Bryssel II). Det civilrättsliga samarbetet behandlas för närvarande annars huvudsakligen i ett antal konventioner som arbetats fram inom andra fora. Till dessa hör bl.a. 1970 års Haagkonvention om bevisupptagning.

Samarbetet på det straffrättsliga området är även efter fördragsrevisionen av mellanstatlig karaktär. Detta är kanske naturligt med tanke på att straffrätten kan ses som det yttersta utflödet av statens maktutövning. På tredje pelarens område är unionens mål, i Unionsfördragets nya lydelse, att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå genom utarbetande av gemensamma insatser bl.a. för *straffrättsligt samarbete* (artikel K.1). De insatser som omfattas är främjande av samarbete mellan rättsliga myndigheter (dvs. inbördes rättshjälp i brottmål), underlättande av utlämning mellan medlemsstaterna, viss lagharmonisering om detta är nödvändigt för ett förbättrat samarbete, förebyggande av behörighetskonflikter samt gradvisa beslut om minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel (artikel K.3).

Samarbetet har hittills resulterat i två konventioner om utlämning, nämligen konventionen om utlämning mellan EU:s medlemsstater och konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan EU:s medlemsstater. Den senare rör utlämning av personer som lämnat sitt samtycke till att sådan sker. Båda konventionerna är komplement till 1957 års europeiska konvention om utlämning för brott och syftar till ett enklare och snabbare förfarande. Internationellt samarbete i utlämningsfrågor är en nödvändig förutsättning för att lagföring eller verkställighet av domar som rör personer som är misstänkta eller dömda för brott, men som vistas på en annan stats territorium, skall kunna ske.

Ett viktigt medel i brottsbekämpningen, inte minst när det gäller organiserad sådan, är också en väl fungerande internationell rättshjälp. Inom EU pågår ett arbete med att modernisera systemet för inbördes rättshjälp i brottmål, t.ex. i form av utökade möjligheter till direkt kontakt mellan de rättsliga myndigheterna i de olika staterna i ärenden som rör internationell rättshjälp. En annan fråga som är aktuell på detta område är användande av modern teknik vid vittnesförhör som begärts av främmande stat. Arbetet syftar till att åstadkomma en konvention som skall komplettera 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål.

Även Schengenkonventionen har regler om straffrättsligt samarbete i fråga om inbördes rättshjälp, utlämning och överförande av verkställighet av brottmålsdomar. Detta samarbete betraktas som en del av de kompensatoriska åtgärder som Schengensamarbetet förutsätter. Liksom är fallet med arbetet inom EU avser reglerna, som finns i avdelning III artiklarna 48) 69 i konventionen, att komplettera Europarådets konventioner, dvs. 1959 års rättshjälpskonvention, 1957 års utlämningskonvention och 1983

års överförandekonvention. Den inbördes rättshjälpen omfattar bl.a. bevisupptagning, husrannsakan och delgivning. Reglerna för delgivning innebär t.ex. att direkt postdelgivning får användas och att myndigheterna i en medlemsstat således inte behöver gå via det andra landets myndigheter för att delge personer bosatta i det landet. Detta delgivningsförfarande tillämpades långt före Schengensamarbetets tillkomst mellan de nordiska länderna. Schengenkonventionens regler om rättsligt samarbete kommer vid tiden för kandidatländernas medlemskap att vara en del av EU:s regelverk. Detta innebär att de fullt ut måste godtas av de nya medlemmarna i unionen.

Schengenkonventionen hindrar inte det mer omfattande samarbete som kan följa av bilaterala avtal mellan medlemsstaterna. Exempel på ett framgångsrikt sådant är samarbetet mellan de nordiska länderna. Detta går emellertid längre än det europeiska samarbetet eftersom det även avser viss materiell lagstiftning. Något krav på dubbel straffbarhet föreligger inte heller inom det nordiska samarbetet. Samarbetet har också resulterat i ett avtal genom vilket lagföring (åtal) för brott kan ske i en annan nordisk stat än den där gärningen begicks. Ett så långt-gående samarbete är möjligt på grund av de nordiska staternas relativt homogena rätts-tradition. Det är således inte säkert att kravet på dubbel straffbarhet i exempelvis utlämningsärenden i framtiden skulle kunna tas bort i ett EU-samarbete, i vart fall inte i en utvidgad union.

Mellan EU:s nuvarande medlemsstater råder betydande likheter på det rättsliga området, även om olika särdrag förekommer inte minst inom familjerätten. Framför allt föreligger emellertid ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för att de nationella rättssystemen fungerar. Dit hör bl.a. förtroendet för att medlemsstaterna har förmåga att garantera att de skyldigheter som följer av Europakonventionen följs av domstolarna i brottmålsrättegångar. Detta gör det exempelvis lättare att utlämna personer till ett annat land.

I syfte att minska hindren för och förbättra det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna har EU också skapat ett antal stimulans- och utbytesprogram (Grotius) för anställda i rättsväsendet och andra yrkesutövare med anknytning till detta. Verksamheten avser att förbättra den ömsesidiga förståelsen för rättsliga system i medlemsstaterna och betona deras likheter. EU har också öppnat möjligheten till ett utbyte av ämbetsmän och tjänstemän som sambandspersoner mellan medlemsstaterna. Sådana åtgärder är ägnade att ytterligare öka förtroendet och främja ett effektivare samarbete mellan medlemsstaterna emellan. Kandidatländerna har möjlighet att delta i vissa av dessa projekt. Dessutom sker en del utbyte på bilateral basis mellan enskilda medlemsstater och kandidatländerna (jfr avsnitt 8).

Samtliga kandidatländer är medlemmar i Europarådet. Detta innebär att de sedan några år tillbaka deltar i arbetet där både i civilrättsliga och straffrättsliga frågor. Det stora flertalet kandidatländer har också ratificerat de ovannämnda Europarådskonventionerna. Det slags sam-

arbete som det här är fråga om är således inte helt främmande för kandidatländerna. Både Europarådet och EU och dess medlemsstater ger dessutom bistånd till uppbyggnaden av kandidatländernas rättsordningar. En annan sak är emellertid att kandidatländernas rättsordningar är relativt nya och att sådan lagstiftning som för EU:s nuvarande medlemmar ter sig som självklara inslag i en rättsordning inte alltid finns på plats. I EU-sammanhang tillfredsställande straff- och processrättslig lagstiftning är t.ex. ännu inte införd i flera av länderna. Därtill kommer att rättsväsendet inte är ordentligt uppbyggt. Det brister rent allmänt i erfarenhet och kompetens hos dem som skall tillämpa lagstiftningen. I vissa av kandidatländerna har det framförts klagomål om korruption även inom domstolsväsendet. Ett tillträde till en konvention behöver alltså i praktiken inte innebära att dess regelverk eller det samarbete som konventionen förutsätter kan tillämpas. Detta kan i sin tur medföra ett minskat förtroende från andra stater för att ett kandidatland t.ex. kan verkställa utländska domar eller respekterar parternas rättigheter i en rättegång. Andra frågor om möjligheterna för kandidatländerna att upprätthålla rättssäkerhet och respektera de mänskliga rättigheterna även i straffrättsliga förfaranden kan också aktualiseras. Liksom i andra fall arbetar såväl EU som Europarådet med att försöka förbättra situationen på dessa områden i kandidatländerna.

Förtroende för de tillämpande myndigheterna är en förutsättning för att både det civilrättsliga och det straffrättsliga samarbetet inom EU skall fungera effektivt. Som exempel kan nämnas att en förutsättning för att brottsbekämpning skall kunna betraktas som framgångsrik, såväl på nationell som internationell nivå, är att utredningarna följs upp med åtal och prövning av opartiska domstolar. Detta förutsätter att samarbetet mellan samtliga myndigheter, dvs. inte bara polisen utan även åklagare och domstolar, fungerar och att de har förtroende för varandra. Även på detta område finns det för närvarande brister i kandidatländerna.

10 Slutord

Som framgår av rapporten finns det inom området rättsliga och inrikes frågor stora problem i kandidatländerna som måste lösas innan en utvidgning kan äga rum. Detta gäller inte minst uppbyggnaden av stabila institutioner som kan garantera att rättssäkerheten upprätthålls och att de mänskliga rättigheterna, inklusive skyddet för minoriteter, respekteras. Kompetent personal och välfungerande gränskontrollmyndigheter, myndigheter som sysslar med brottsbekämpande verksamhet (som t.ex. polis-, tull- och åklagarmyndigheter) och domstolar är en förutsättning för att EU-samarbetet på det rättsliga och inrikes området skall vara framgångsrikt. Det är också en förutsättning för att den fria rörligheten för personer inom unionen skall kunna fungera fullt ut utan att riskera medborgarnas säkerhetsnivå. Hur detta skall hanteras i förhandlingarna återstår att se. Det är inte självklart att den fria rörligheten realiseras vid dagen för de nya medlemsstaternas inträde i EU. Upphävande av personkontrollen vid gränsen till det nuvarande EU kräver ett beslut som kan fattas vid en senare tidpunkt.

För EU:s vidkommande är utvidgningen en utmaning, inte minst i fråga om det framtida samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Detsamma gäller för EU:s nuvarande medlemsstater, däribland Sverige. Samtidigt är utvidgningen en möjlighet att få med ytterligare länder i det arbete med en harmoniserad flyktingpolitik och invandringspolitik som pågår inom unionen samt i EU-ländernas gemensamma kamp mot den gränsöverskridande, organiserade brottsligheten. Eftersom utvidgningen ännu ligger ett antal år framåt i tiden kan man också förutsätta att samarbetet inom EU:s institutionella ramar inte i samma omfattning kommer att stöta på de praktiska problem som kandidatländernas medlemskap i Europarådet ledde till. Vid inträdet i EU kommer kandidatländerna dels tack vara medlemskapet i Europarådet att ha fått viss erfarenhet av internationellt samarbete på dessa områden, dels att ha utvecklats till moderna demokratier där rättsstatsprincipen respekteras och upprätthålls. För att förhållandena går i den riktningen talar såväl det omfattande samarbete som redan sker mellan kandidatländerna och olika internationella organisationer, som EU:s biståndsinsatser på det rättsliga och inrikes området i kandidatländerna. Det senare måste också öka i omfång under föranslutningsprocessen. Olaglig invandring och gränsöverskridande kriminalitet är två transnationella problem som EU drabbas av oavsett om kandidatländerna blir medlemmar eller inte. Det är inte heller fenomen som har uppkommit på grund av utvecklingen i kandidatländerna efter Sovjetväldets sammanbrott, även om detta innebar att nya aktörer kom in på dessa marknader. Det är angeläget för EU att komma till rätta med denna den fria rörlighetens skuggsida. Så är inte minst fallet när nya medlemsstater tillkommer. Utvidgningen kan därför ha den fördelen att

arbetet mot sådana transnationella företeelser kan ske på ett effektivare sätt i en utvidgad europeisk union än om kandidatländerna står utanför unionen. Om kandidatländerna förmår anpassa sig till den gemensamma standard som gäller mellan de nuvarande medlemsstaterna och uppfyller medlemskapets förpliktelser i övrigt synes nackdelarna av utvidgningen på tredje pelarens nuvarande område bli relativt begränsade för EU:s del. Denna slutsats baseras dock på den förutsättningen att kandidatländerna i praktiken klarar av att uppfylla alla krav som ställs på dem för medlemskap.

Genom EU-medlemskapet blir *kandidatländerna* åter en del av det slags Europa som de under större delen av efterkrigstiden varit utestängda från. Under föranslutningsprocessen har de möjligheter att med bistånd från EU och dess medlemsstater få hjälp med att utvecklas till moderna rättsstater. Medlemskap i EU ger dem också möjligheter att på områdena rättsliga och inrikes frågor genomföra åtgärder som förhindrar instabilitet och utveckling mot ett samhälle som infiltrerats av kriminella nätverk.

Sverige är ett av EU:s medlemsländer. Vad som ovan sagts om konsekvenserna för EU av en utvidgning gäller således också för Sverige. Därtill kan *för Sveriges del* en utvidgning av EU med de central- och östeuropeiska samt baltiska kandidatländerna sägas innebära utökade arbetsuppgifter för och behov av resurser åt de myndigheter som i vårt land handhar gränsbevakningen vid Östersjökusten, utlänningskontroll och brottsbekämpning. En fullgod och effektiv kontroll av våra yttre gränser är emellertid också en förutsättning för fri rörlighet för personer inom det nuvarande EU. Det är alltså inte enbart en konsekvens av en utvidgning. Däremot är det nog så att en europeisk union som innefattar nya medlemsstater i vårt närområde riskerar att leda till att företeelser som olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet får en snabbare spridning hit, eftersom medlemskap i EU innebär ökad rörlighet mellan Sverige och kandidatländerna. Detta kräver ökad svensk beredskap. Men samtidigt ger utvidgningen en möjlighet till utökat samarbete med kandidatländerna både på dessa och andra områden.