

# Remissvar på Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet

Publicerad måndag, 14 juli 1997 17:33

Remissvar på Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR) och Svenska Flyktingrådet (SvFR) får härmed ange följande yttrande över ovannämnda departementspromemoria

## Inledning

Schengenkonventionen och Schengens tillämpningskonvention är i stor utsträckning ramkonventioner som fylls med konkret innehåll genom de tillämpningsföreskrifter som successivt antas av dess verkställande kommitté. Hittills har tillämpningsföreskrifterna kommit upp i ett omfång av ca 2000 textsidor. Mycket gäller tekniska detaljer av begränsat allmänt intresse, men det finns också mycket som har utomordentligt stor betydelse för skyddet för den personliga integriteten och för asylrätten, t. ex den s.k. SIRENE - handboken och de gemensamma konsulära instruktionerna. Det är synnerligen förvånande att regeringen anser att remissbehandlingen kan bli meningsfull trots att remissinstanserna inte har beretts tillgång till den s.k. Schengen - aq 1 (13)

## 1. Frånvaron av rättslig och parlamentarisk kontroll

Schengens verkställande kommitté har unika maktbefogenheter. De är enastående bland internationella organisationer på grund av att de är så svepande. De är svepande på tre sätt: omfattningen och innehållet i de ämnesområden inom vilka verkställande kommittén har rätt att fatta beslut; frånvaron av internationell parlamentarisk och rättslig kontroll; slutligen att besluten berör enskilda individer, huvudsakligen utlänningar och de som är föremål för polisens intresse.

Den verkställande kommittén fastställer själv sina procedurregler. Det är mycket ovanligt, normalt regleras sådana frågor i själva konventionstexten för att möjliggöra en parlamentarisk kontroll. Vare sig EG-domstolen eller någon annan internationell domstol har behörighet att döma över en Schengenstats eller den verkställande kommitténs tillämpning av konventionen. Europaparlamentet har ingen rätt att kontrollera den verkställande kommittén.

För att kompensera bristen på parlamentarisk kontroll av konventionens tillämpning ställde det nederländska parlamentet ett särskilt villkor för att ratificera konventionen: parlamentets båda kamrar måste lämna sitt godkännande av ett beslutsförslag innan den nederländske representanten i den verkställande kommittén får ge sitt samtycke till ett beslut. Också de italienska och belgiska parlamenten har förbehållit sig en viss - om än mer begränsad - kontroll av den verkställande kommittén.

Den franska senaten sade bl.a. följande i sin rapport med anledning av ratificeringen av Schengenkonventionen: " Genom att godkänna anslutning till konventionen har det franska parlamentet indirekt gjort ett åtagande om att åstadkomma ett resultat, som inom folkrättens gränser, binder dess lagstiftande kompetens eftersom det kommer att vara politiskt mycket svårt för de parlamentariska församlingarna att inte anta motsvarande nationella lagar inom föreskriven tid och i enlighet med de riktlinjer som föreskrivs i konventionen.

Det är förvisso möjligt att förutsätta att ett parlament genom att godkänna anslutning till konventionen också i förväg godkänt beslut av det organ som skall implementera den och som för detta ändamål har den behövliga behörigheten direkt härledd från konventionstexten." Senaten förutsåg en risk att den franska lagstiftande församlingen: " inte längre skulle ha någon möjlighet att vägra att rösta för en lag som var nödvändig på grund av ett beslut från den verkställande kommittén."

Den dåvarande europaministern - nuvarande justitieministern - Elisabeth Guigou åtog sig på regeringens vägnar, för att begränsa denna de facto överföring av lagstiftningsmakt, att parlamentet först skulle konsulteras beträffande alla beslutsförslag som skulle kunna ligga inom dess behörighet innan de lämnades till den verkställande kommittén.

FARR och SvFR anser det vara av synnerlig vikt att riksdagens inflytande över konventionens tillämpning säkras och att förbehåll görs vid ratificeringen liknande det som gjorts av det nederländska parlamentet.

## 2. Schengen och asylrätten

På asylrättens område innebär Schengenkonventionen - liksom f.ö. också Dublinkonventionen - i första hand ett regelsystem för att utpeka vilken stat som är skyldig att behandla en asylansökning. Ett sådant system kunde vara rimligt om det inom det territorium som konventionen avser, förelåg en i stort sett likadan tillämpning av flyktingkonventionen, övriga bestämmelser om skydd för asylsökande och familjeåterförening. Detta är ju ingalunda fallet och det finns ingen anledning att tro på en sådan utveckling i en nära framtid.

Det är i och för sig bra att Schengenländerna i konventionen bekräftar sina åtaganden i förhållande till 1951 års konvention och 1967 års New York protokoll och att alla Schengenländerna tillträtt 1951 års konvention. Men detta löser inte på något sätt problemet. Som nederländska Raad van State påpekade i sitt yttrande över Nederländernas ratificering av Schengenkonventionen finns det en uppenbar kollision mellan Schengenkonventionen och flyktingkonventionen. Artikel 33 i flyktingkonventionen innehåller ett förbud mot att skicka en flykting till ett land där han/hon hyser välgrundad fruktan för att utsättas för förföljelse. I den del artikel 32 i Schengenkonventionen leder till att ansvaret för att bedöma vem som är flykting förs över till en annan stat, som beslutar i enlighet med sin nationella lag, saknar den stöd i flyktingkonventionen. Annars skulle artikel 32 i Schengenkonventionen betyda att staterna gavs möjlighet att undandra sig sina skyldigheter enligt flyktingkonventionen.

Detta förhållande ändras inte av att det i Schengenkonventionens artikel 29 st 4 stadgas att de anslutna staterna i undantagsfall ges rätt att behandla en asylansökan även om detta enligt huvudregeln skulle ha varit en annan stats ansvar. Enligt Raad van State är den regel ett undantag och innebär att staterna ges en rätt, inte en skyldighet att behandla dessa asylärenden och artikeln tillämpar inte flyktingkonventionens system på ett adekvat sätt. Raad van State ansåg att det mot denna bakgrund att det inte förelåg tillräcklig säkerhet att mot att Nederländerna skulle komma i konflikt med landets åtaganden enligt flyktingkonventionen om Schengenkonventionen ratificerades.

FARR och SvFR delar Raad van States farhågor och anser dem i lika hög grad vara tillämpliga på Sverige. Detta utgör i sig ett tillräckligt skäl för FARR och SvFR att avstyrka ratificering av konventionen från riksdagen.

## 3. Transportöransvaret

Transportöransvaret har i Sverige konstruerats på så sätt att transportören har skyldighet att ersätta staten för kostnaderna för en tillståndslös utlännings transport tillbaka, om utlänningsvägrans tillstånd att stanna här. I många länder kan en transportör dessutom straffas med böter, i enstaka länder även om asyl beviljas. Flyktingpolitiska kommittén under Britt Olausson diskuterade införandet av ett bötesystem även i Sverige, men avstod från att lägga fram förslag härom. Det är tillfredsställande att regeringen sedermera avstått från att föreslå en ordning där transportören kan dömas till böter i propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (1996/97:25).

Nackdelarna med ett bötesanktionerat transportöransvar är uppenbara. En sådan ordning innebär sålunda att personal hos bl a flygbolag tvingas göra asylbedömningar, något som de saknar kvalifikationer för. Samtidigt väcker det starka konstitutionella betänkligheter då myndighetsutövningen mot enskild är förbehållen svenska medborgare anställda av staten.

Bötesansvar för transportörer måste anses komma i konflikt med flera internationella instrument till skydd för de mänskliga rättigheterna. Det gäller t ex artiklarna 13 p 2 och 14 i den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 12 p 2 i den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 2 p 2 i protokoll 4 till den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 31 i 1951 års flyktingkonvention.

Erfarenheter från länder som tillämpat bötesystem visar vidare att det ger upphov till diskriminering av passagerare som till utseendet skiljer sig från majoritetsbefolkningen. En annan erfarenhet från en praktisk tillämpning av bötesystem är att det ger upphov till en mer lukrativ marknad för smugglare. Intensifierade kontroller med höga krav på dokument leder nämligen till att de som tvingas fly måste betala ett ännu högre pris.

I anledningen av experten Per Almqvist särskilda yttrande (Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv s 290, SOU 1995:75) om att kommittén bort föreslå ett utökat transportöransvar, mot bakgrund av de åtaganden Sverige gjort som medlem i EU, vill FARR och SvFR anföra följande. Det är tveksamt om

Sverige på sina åtaganden som EU-medlem måste införa bötesansvar för transportörer, av bl a följande skäl. Spanien har en lagstiftning om transportörsansvar som väsentligen motsvarar den svenska och har inga planer oss veterligt på en ändrad reglering av denna fråga. Europaparlamentet har i april 1994 antagit en rapport som kräver borttagande av bestämmelsen om transportörsansvar i kommissionens förslag till yttre gränskonvention. Vi erinrar om att riksdagen tagit klar ställning för att Sverige i EU kraftfullt ska verka för en solidarisk och human flyktingpolitik.

Det är därför uppmuntrande att Sverige i förhandlingar om att ingå i Schengen-samarbetet lyckades få förståelse för de nuvarande reglerna i vår lagstiftning. " Någon erinran har inte gjorts i samband med anslutningsförhandlingarna vad gäller den svenska redovisningen av gällande nationella bestämmelser rörande transportörernas ansvar." sid 38 Ds 1997:38. Men FARR och SvFR hyser oro över formuleringen i nästa mening i promemorian. "Någon ändring av 9 kap 2 § utlänningslagen verkar därför inte behövas på grund av Schengenkonventionen" (vår kursivering). Riksdagen har i den nya utlänningslagen godkänt den nuvarande ordningen vad gäller transportörsansvar. Därför måste fullständiga och klara garantier erhållas från Schengens verkställande kommittén innan riksdagen tar ställning till Schengenkonventionen att kommittén erkänner och respekterar Sveriges ställningstagande att inte bötfälla transportörer.

#### **4. Polissamarbete och dataskydd**

Det är iögonfallande att bara ett fåtal bestämmelser i Schengens tillämpningskonvention handlar om avtalets ursprungliga syfte, d v s att införa fri rörlighet för personer inom det gemensamma Schengenterritoriet. I stället handlar en stor majoritet av bestämmelserna om upprätthållandet av så kallad allmän säkerhet och ordning genom ökat polissamarbete och omfattande övervakningsverksamhet med hjälp av en gemensam polisiär databas, Schengens informationssystem (SIS), som kompletteras av SIRENE - strukturen.

FARR och SvFR är oroade över att tillämpningskonventionens bestämmelser rörande polissamarbete och SIS inte bara syftar på personer som begått brott eller som är misstänkta för brott enligt entydiga straffrättsliga kriterier. Tillämpningskonventionen främjar så kallad "pro-aktiv" (förebyggande) polisiär verksamhet genom att tillåta omfattande registrering och datautbyte rörande även i straffrättslig mening icke brottsmisstänkta personer.

Avsikten med denna pro-aktiva verksamhet är förvisso att genom de för allmän ordning och säkerhet ansvariga myndigheternas tidiga agerande förhindra brott innan de hinner begås. I praktiken innebär dock sådan förebyggande aktivitet stor risk för godtycklig, diskriminerande och hemlig övervakning och registrering av oskyldiga. Tillämpningskonventionens Artikel 46 stadgar t ex att en medlemsstats polis-myndigheter "utan anmodan" ska kunna förmedla all information till en annan medlemsstat som kan vara av intresse för denna " i fråga om brottsbekämpning, förebyggande av brott eller vidtagande av skyddsåtgärder mot hot mot allmän ordning och säkerhet". FARR och SvFR motsätter sig bestämt denna bestämmelsen som gör det möjligt att på mycket lösa grunder utlämna även känsliga personuppgifter till utländska polis- och säkerhetsmyndigheter. I samband härmed bör påpekas att "allmän ordning" och "allmän säkerhet" är mycket tånjbara begrepp som lätt kan tolkas på ett oegentligt sätt.

Av tillämpningskonventionens Artikel 93 framgår det klart att SIS är mycket mer än ett brottsspaningsregister. Syftet med SIS är att "bevara ordning och allmän säkerhet, inbegripet statens säkerhet". Följaktligen avser registrering i SIS inte bara brottslingar och misstänkta brottslingar utan även andra personkategorier som t ex asylsökande som ska vägras tillträde till hela Schengen territoriet av det enda skälet att de fått slutgiltigt avslag på sin asylansökan i ett Schengen medlemsland. Bara ett år efter att tillämpningskonventionen trätt i kraft i 7 medlemsländer, utgjordes 507.859 av sammanlagt 939.058 i SIS registrerade personer av "ej önskvärda utlännningar". Den senaste årliga redovisningen till EU-parlamentet visar att antalet personer som vägrats inresa vid Schengen territoriets yttre gränser har ökat kraftigt. Det är kanske värt att påpekas att kontroller av personer mot uppgifterna i SIS inte bara äger rum vid överskridande av yttre gränser, utan även vid de allt vanligare personkontrollerna överallt på medlemsstaternas territorium där polisen eller andra myndigheter har direkt elektronisk tillgång till SIS. Det har visat sig att personer med "icke-europeiskt" utseende är särskilt utsatta för sådana rutinkontroller innanför respektive landets gränser.

Risk för oskäligen registrering och övervakning löper dock inte bara utlännningar. Tillämpningskonventionens Artikel 99.3 tillåter registrering av personer för "hemlig övervakning eller särskild kontroll", bl a om detta anses vara "nödvändigt" för "avvärjande av den allvarliga faran den berörde utgör, eller av någon annan fara för statens inre och yttre säkerhet" (vår kursivering).

Bestämmelsens formulering är sådan att en person kan övervakas hemligt även när det enligt de ansvariga myndigheternas egna bedömning föreliggande hotet inte anses utgå från den övervakade själv. Bestämmelsen kan närmast betecknas som en generalklausul som inbjuder till politisk övervakning.

I flera medlemsländer har kritiken mot SIS från officiellt håll bemötts med hänvisning till de trots allt relativt begränsade och standardiserade data som kan och får lagras i SIS. Dessa restriktioner gäller dock inte för informationsutbytet inom ramen för SIRENE - strukturen. SIRENE står för "Supplementary Information Request at the National Entry". Eftersom SIRENE -strukturen inte ens är nämnd i tillämpningskonventionen och inte heller riksdagen har beretts tillgång till den av Schengens verkställande kommitté (ministrarna) hemligstämplade SIRENE-handboken som beskriver strukturens syfte och funktionssätt, anser FARR och SvFR det vara nödvändigt att i följande ge en kort beskrivning av SIRENE - verksamheten. Strukturen utgörs av de nationella SIRENE - kontoren och ett avancerat elektroniskt informationssystem som gör det möjligt för medlemsländernas behöriga myndigheter att utbyta så kallade "kompletterande" uppgifter om personer och föremål i samband med registrering i SIS eller träff vid sökning i SIS.

Informationsutbytet mellan medlemsstaternas SIRENE-kontor kan omfatta fritt redigerade texter (d v s icke - standardiserad information) och känsliga persondata som enligt tillämpningskonventionen inte får lagras i SIS. Kommunikationen mellan två eller fler medlemsstaters SIRENE-kontor sker via telefonsamtal och ett särskilt elektroniskt system som klarar snabb överföring av textdokument, samt foto och fingeravtryck. Varje medlemslands SIRENE-kontor ska kunna svara på ett annat medlemslands anmodan om kompletterande information rörande en rapport till SIS gjord av det anmodade landet inom högst 12 timmar. I praktiken finns det bara två sätt att uppfylla detta krav: antingen upprättar de nationella SIRENE - kontoren sina egna register innehållande samtliga kompletterande uppgifter om personer och föremål som de rapporterat till SIS, eller har de direkt elektronisk tillgång till alla register hos nationella myndigheter där aktuella kompletterande uppgifter kan vara lagrade (rätts-, utlännings-, polis- och tullmyndigheter).

SIRENE-handboken fastslår även en särskild procedur för samarbetet mellan medlemsstaternas säkerhets- och underrättelsetjänster, detta trots att tillämpningskonventionen inte innehåller bestämmelser om ett sådant samarbete. Ett kapitel om "ömsesidigt bistånd mellan statssäkerhetstjänsterna" i det sista utkastet till konventionen ströks bort strax innan konventionen undertecknades i sommar 1990. Detta gjordes för att bemöta ökande oro i vissa Schengenländer över att ett sådant samarbete skulle kunna leda till politisk övervakning utom räckhåll för demokratiskt insyn och rättslig kontroll.

Det är enligt FARR:s och SvFR:s uppfattning skandalöst att detta samarbete nu ändå pågår, så att säga "i smyg", inom ramen för SIRENE-strukturen.

Sammanfattningsvis måste konstateras: jämfört med omfattningen av informationsutbytet via den hemlighetsfulla SIRENE - strukturen framstår SIS som knappt mer än ett indexsystem som upplyser om var ytterligare uppgifter om de i SIS registrerade personer och föremål finns att hämta.

Handbokens beskrivning av SIRENE - strukturen och dess utvecklingsmöjligheter tyder på att SIRENE - kontoren stegvis kommer att byggas ut till tunga informations- och koordinationscentraler på nationell nivå där verksamheten av myndigheter med traditionellt skilda funktioner och befogenheter kommer att samordnas och styras med det mycket vaga uppdraget att bekämpa hot mot "allmän säkerhet och ordning". I en förtrolig aktionsplan mot organiserad brottslighet (dokument 6276/4/97 Rev 4 limite JAI 7, 97-04-09) som författats av "High Level" gruppen på uppdrag av EU - Rådet i Dublin, rekommenderas det att de ovannämnda nationella centralernas samarbete ska samordnas av EU-ländernas gemensamma polisbyrå Europol och att Europol ska få full tillgång till SIS.

I betraktande av den påfallande brist på offentlighet och parlamentariskt insyn som hittills präglat både Schengensamarbetet och hela polissamarbetet inom ramen för EU är sådana planer minst sagt oroväckande.

Den förtroliga och mångfacetterade karaktären av SIS/SIRENE -verksamheten hotar att omöjliggöra effektivt dataskydd och rättslig kontroll. Georg Apenes, direktören för den norska datatillsynsmyndigheten, beskriver Schengens gemensamma tillsynsmyndighet som ett "litet organ", med två representanter från varje land, som dessutom saknar både sekretariat och eget telefonnummer. Apenes anmärkte också att Schengens gemensamma tillsynsmyndighet enligt konventionstexten saknar sanktionsmöjligheter mot Schengens olika organ när de bryter mot avtalens dataskyddsbestämmelser (Aftenposten, Oslo, 97-05-06). Apenes beskrivning bekräftas av Schengens

tillsynsmyndighetens första verksamhetsberättelse (SCH/Aut-cont (97) 27 rev, 97-03-27), där det berättas om myndighetens ständiga kamp för att säkra sitt oberoende och där det med viss irritation påpekas att myndigheten i utövandet av sin kontrollverksamhet vid upprepade tillfällen vägrats tillgång till viktiga upplysningar och dokument av olika Schengen organ. När detta är den övernationella gemensamma dataskyddsmyndighetens arbetssituation, är det befogat att undra över vilken nationell tillsynsmyndighet som kommer att förfoga över det oberoende, de befogenheter, den budget, den personalstyrka och de tekniska förutsättningarna som är nödvändiga för att kontrollera legitimiteten i en konstant växande gränsöverskridande informationsflöde som omfattar allt från informella telefonsamtal till elektronisk överföring av fingeravtryck. Hur ska rättssäkerhet uppnås när reglerna om databehandling inte är identiska i alla medlemsländer? Hur ska den datakommunicerande partens tillsynsmyndigheter kunna få reda på vad som händer med överlämnad information i de mottagande staterna?

## **5. Slutsatser**

FARR och SvFR kan inte godta former av mellanstatligt samarbete som genom uppenbar brist på demokratiskt insyn, parlamentarisk och rättslig kontroll utgör ett hot mot medborgarnas friheter och rättigheter. FARR och SvFR avstyrker därför bestämt ratificering av Schengenavtalen och acquin.

**Hedemora och Stockholm, den 14 juli 1997**

### **Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)**

**Michael Williams ordförande**

**Box 137, 776 23 Hedemora**

**tel: 0225-147 77**

### **Svenska Flyktingrådet (SvFR)**

**Ingemar Strandberg**

**vice-ordförande**

**Kungstensgatan 5**

**114 25 Stockholm**

**tel 08-21 16 05**