



Meddelanden om framtida utveckling för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

Justitiedepartementet

2014-04-14

Dokumentbeteckning

KOM(2014) 144

EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU

KOM(2014) 154

Ett öppet och säkert EU

Sammanfattning

I meddelandena som presenterades den 11 mars redogör kommissionen för sin syn på det framtida samarbetet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inför att Europeiska rådet vid sitt möte i juni 2014 ska fastställa nya strategiska riktlinjer på området. Meddelandena innehåller en kort summering av de viktigaste resultaten på detta politikområde sedan Lissabonfördragets ikraftträdande. Kommissionen pekar också på utmaningar för framtiden och föreslår politiska prioriteringar och vissa förslag på åtgärder. Kommissionen lyfter bl.a. fram behovet av att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna för att det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna ska fungera bättre. Kommissionen understryker också att medlemsstaterna bör visa solidaritet mot varandra genom att stödja de länder som ställs inför ett tillfälligt högt tryck på sina asylsystem. Gemensamt för de båda meddelandena är även frågeställningar och förslag om hur ett område med frihet, säkerhet och rättvisa kan bidra till ekonomisk tillväxt i Europa. Betydelsen av en närmare koppling mellan det interna och externa samarbetet betonas också.

Regeringen anser att det är viktigt att Europeiska rådet vid sitt möte i juni 2014 fastställer nya strategiska riktlinjer för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Tidigare riktlinjer (Tammerfors-, Haag- och Stockholmsprogrammet) har varit betydelsefulla för utvecklingen av detta politikområde. Det är positivt att kommissionen deltar i processen och genom meddelandena presenterar sin syn på det framtida samarbetet på området.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det europeiska politikområdet frihet, säkerhet och rättvisa omfattar räddningstjänst, polis- och tullsamarbete, straff- och civilrättsligt samarbete, asyl, migration, visering och kontroll av de yttre gränserna m.m. Enligt artikel 68 i EUF-fördraget ska Europeiska rådet fastställa strategiska riktlinjer på området. Det nuvarande femåriga arbetsprogrammet, Stockholmsprogrammet, omfattar åren 2010-2014. Avsikten är att nya riktlinjer ska fastställas vid Europeiska rådets möte i juni 2014 i meddelandena ”EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU ” och ”Ett öppet och säkert EU” ger kommissionen sin syn på det framtida arbetet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Meddelandena presenterades den 11 mars

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandena inleds med en kort summering av de viktigaste resultaten för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa under den senaste femårsperioden. Det konstateras att det har varit en stor aktivitet inom hela politikområdet och att lagstiftningstakten har varit hög. Kommissionen pekar därefter på utmaningar inför framtiden och föreslår politiska prioriteringar och vissa förslag på åtgärder. Relevanta finansieringsprogram lyfts särskilt fram. Gemensamt för de båda meddelandena är också frågeställningar och förslag om hur dessa områden kan bidra till ekonomisk tillväxt i Europa. I båda meddelandena framhålls också betydelsen av en närmare koppling mellan det interna och det externa samarbetet.

1.2.1 *EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU*

I sin summering över vilka resultat som har uppnåtts på det rättsliga området sedan Lissabonfördragets ikraftträdande lyfter kommissionen bl.a. fram arbetet med processuella rättigheter för dels misstänkta och tilltalade, dels brottsoffer, åtgärder för att avskaffa exekvaturförfarandet för erkännande och

verkställighet i en annan medlemsstat av rättsliga avgöranden och förhandlingarna om dataskydd. På flera ställen i meddelandet återkommer kommissionen till förslaget att inrätta en europeisk åklagarmyndighet för att bekämpa brott som skadar unionens finansiella intressen.

Bland utmaningar för framtiden pekar kommissionen på arbetet för att stärka det **ömsesidiga förtroendet** mellan medlemsstaternas myndigheter på det rättsliga området. Vidare anser kommissionen att ökad **rörlighet** är en fråga som kommer att kräva ytterligare insatser under de kommande åren. Det finns fortfarande hinder för personers fria rörlighet samtidigt som arbetet mot missbruk av den fria rörligheten måste fortsätta. För det tredje anser kommissionen att åtgärder på detta politikområde måste inriktas på **tillväxt** och stöd till ekonomisk återhämtning genom t.ex. minimireglering på insolvensområdet, en frivillig köplag och förstärkta konsumenträttigheter.

För att möta utmaningarna föreslår kommissionen **konsolidering, kodifiering** (av civilrätt, straffrätt och konsumenträttigheter) och **komplettering** av existerande lagstiftning. Kommissionen understryker betydelsen av att **respektera medlemsstaternas olika rättsliga system och traditioner** samt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen lyfter fram betydelsen av att upprätthålla **grundläggande rättigheter** och att genomförande av EU-lagstiftning ska främja en effektiv tillämpning av stadgan om grundläggande rättigheter och sekundärlagstiftning som tar sikte på specifika rättigheter såsom dataskydd, processuella rättigheter och barns rättigheter. Nationella strategier för **integrering av romer** bör stödjas bl.a. genom användning av medel ur EU-fonder.

Kommissionen poängterar att rättigheter måste åtföljas av **effektiva rättsmedel**, både i och utanför domstol (bl.a. alternativ tvistlösning). Kommissionen anser att det är mycket viktigt att rättsväsendets personal genomgår **utbildning** i EU-lagstiftning. Utbildning är också ett led i att öka förtroendet för rättssystemen i andra medlemsstater. Tillgång till information om lagstiftningen i andra medlemsstater underlättas genom arbetet med e-justice. Det **operativa samarbetet** underlättas också genom exempelvis de europeiska rättsliga nätverken, Eurojust och gemensamma utredningsgrupper. Kommissionen vill även undersöka möjligheterna till **ersättning till brottsoffer**.

1.2.2 Ett öppet och säkert EU

I sin summering över vilka resultat som har uppnåtts på det inrikespolitiska området sedan Lissabonfördragets ikraftträdande lyfter kommissionen först och främst fram antagandet av det gemensamma asylsystemet som nu måste genomföras fullt ut. Kanaler för laglig migration har stärkts och den gemensamma viseringspolitiken har utvecklats. På säkerhetsområdet utgör

lagstiftning och praktiskt samarbete gemensamma verktyg för att ge skydd mot exempelvis människohandel, terrorism, cyberbrottslighet och korruption. Kommissionen påpekar att den tekniska utvecklingen går snabbt och bl.a. innebär nya möjligheter för ekonomisk tillväxt. Samtidigt innebär utvecklingen nya säkerhetsutmaningar.

Kommissionen konstaterar även i detta meddelande att **rörligheten** förväntas öka. Fler människor kommer att vilja söka sig till Europa, tillfälligt eller på mer permanent basis för att arbeta eller söka skydd och Europa kommer att behöva hantera konsekvenserna av oroligheter i andra delar av världen. Situationen i Syrien kräver en samordnad respons och ytterligare åtgärder behöver vidtas för att förhindra nya tragedier i Medelhavet.

En viktig prioritering för framtiden handlar enligt kommissionen om att **maximera migrationens och integrationens fördelar**. Europa behöver en välfungerande migrationspolitik som bidrar till Europa 2020-strategins tillväxtmål. Migranternas potential bör stärkas och entreprenörskap underlättas. Kommissionen föreslår en utvärdering av gällande lagstiftning om **laglig migration** och att ytterligare åtgärder behövs för att kodifiera och harmonisera regler för inresa.

På området **irreguljär invandring** understryker kommissionen länken till människohandel och människosmuggling samt föreslår att reglerna utvärderas och att en ny EU-strategi utarbetas. Unionen kommer fortsatt prioritera **frivilligt återvändande** och parallellt, i samarbete med ursprungs- och transitländer, verka för en effektiv tillämpning av existerande och framtida **återtagandeavtal**.

Kommissionen anser att de nya reglerna för **Schengenförvaltningen** bör genomföras med prioritet och hoppas att de kan bidra till att öka förtroendet mellan Schengenmedlemsstaterna. Kommissionen föreslår en revidering av **viseringskodex** och en mer harmoniserad och snabb process för utfärdandet av viseringar. Kommissionen förespråkar likaså att det etableras gemensamma ansökningscenter för viseringar. Kommissionen lyfter också fram paketet om smart **gränsförvaltning** som en prioriterad fråga.

Kommissionen understryker att medlemsstaterna bör visa **solidaritet** mot varandra genom att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionens regelverk, dels stödja de länder som ställs inför ett tillfälligt högt tryck på sina asylsystem. En omplaceringsmekanism, gemensam hantering av asylansökningar och gemensam pool av mottagningsplatser i krissituationer nämns som möjliga solidaritetsåtgärder. Kommissionen anser vidare att EU borde stärka sitt åtagande vad gäller **vidarebosättning** och även hitta en gemensam ansats kring hantering av **humanitära viseringar**.

På området **yttre förbindelser** poängterar kommissionen att samarbetet med tredjeländer inom ramen för den övergripande strategin för migration och

Strategin för inre säkerhet ska uppdateras inför perioden 2015-2020 och kommissionen framhåller att den uppdaterade strategin på ett tydligare sätt bör uppmuntra till synergier mellan inrikesområdet och andra politikområden med bäring på inre säkerhet såsom, transport, inre marknad, tull, forskning och utveckling, den digitala marknaden, räddningstjänst och yttre förbindelser. Kommissionen framhåller att **informationsutbytet** mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter kan öka och att de gemensamma verktyg som finns, såsom Europol, bör användas fullt ut. Utbildning av personal bör utvecklas.

Arbetet mot **korruption** bör intensifieras och mer arbete behöver göras för att hindra kriminella från att infiltrera den lagliga ekonomin. Det fjärde **penningtvättsdirektivet** bör antas och genomföras. Kommissionen lyfter fram arbetet mot **narkotikasmuggling, vapenbrott och människohandel**. I och med Stockholmsprogrammet infördes en post som anti-traffickingsamordnare inom kommissionen och den föreslås få förlängt mandat. Kommissionen vill se **PNR-direktivet (Passenger Name record)** antaget och implementerat och anser vidare att **datalagringsdirektivet bör utvärderas** parallellt med en **översyn av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation** med beaktande av förhandlingarna om ett nytt dataskyddsramverk.

Kommissionen påpekar att **terrorism** även fortsättningsvis kommer att utgöra ett hot mot EU:s säkerhet och att det är oroande att människor reser till platser som Syrien för att ansluta sig till al-Qaida inspirerade grupper och delta i strider. Vissa av dem hamnar i terroristnätverk och utgör en fara vid återvändandet till EU. Kommissionen menar att den uppdaterade **strategin mot radikaliserings och rekrytering** kommer att vara en hjälp i det fortsatta arbetet.

Säkerhet i och på internet och olika datasystem har på senare år fått en ökad prioritet inom EU. Ett europeiskt it-brottscentrum har inrättats vid Europol. Kommissionen understryker att den strategi för cybersäkerhet som nyligen har antagits nu måste genomföras

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I meddelandena redogör kommissionen för sin syn på det framtida samarbetet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inför att Europeiska rådet vid sitt möte i juni 2014 ska fastställa nya strategiska riktlinjer. Meddelandet i sig har därför ingen påverkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

I meddelandena redogör kommissionen för sin syn på det framtida samarbetet för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inför att Europeiska rådet vid sitt möte i juni 2014 ska fastställa nya strategiska riktlinjer. Meddelandet i sig har därför inga budgetära konsekvenser.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att det är viktigt att Europeiska rådet vid sitt möte i juni 2014 fastställer nya strategiska riktlinjer för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Tidigare riktlinjer på området (Tammerfors-, Haag- och Stockholmsprogrammet) har varit betydelsefulla för utvecklingen av detta politikområde.

Det är positivt att kommissionen deltar i processen och genom meddelandena presenterar sin syn på det framtida samarbetet på området. Regeringen stöder särskilt de delar i meddelandena som ger uttryck för att:

- medlemsstaternas olika rättsliga system och traditioner måste bevaras och att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras
- utvecklingen av området baseras på reella behov
- det finns behov av att konsolidera, genomföra och tillämpa redan antagen lagstiftning på området
- förutsättningarna för det praktiska samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter behöver förbättras och att kunskap om och förtroende för medlemsstaternas olika rättssystem är nödvändigt för ett välfungerande samarbete
- en fortsatt integrering av den yttre dimensionen behövs för ett mer framgångsrikt genomförande av politiken för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har inte yttrat sig över kommissionens meddelanden.

Europaparlamentet har inte yttrat sig över kommissionens meddelanden.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandena har inte remitterats.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 68 i EUF-fördraget ska Europeiska rådet fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt eftersom det handlar om meddelanden.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Riktlinjerna som ska fastställas av Europeiska rådet den 26-27 juni 2014 kommer att förberedas vid mötet i rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) som äger rum den 5-6 juni 2014. Meddelandena utgör kommissionens bidrag i förberedelsearbetet inför såväl RIF-rådet som Europeiska rådet.

4.2 Fackuttryck/termer

EUF-fördraget Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt