



Kommissionens handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet

Justitiedepartementet

2010-05-11

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 171

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna. Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet.

Sammanfattning

I Stockholmsprogrammet uppmanas kommissionen att inom de första sex månaderna år 2010 presentera en handlingsplan där programtexten omvandlas till förslag på konkreta åtgärder tillsammans med en tidplan för åtgärdernas genomförande. Den 20 april 2010 presenterade därför kommissionen meddelandet ”Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna. Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet”.

Kommissionen presenterar sina visioner vad avser genomförandet av Stockholmsprogrammet. Meddelandet innehåller en omfattande tabell där förslagen på konkreta åtgärder listas.

Sverige anser att Stockholmsprogrammet, som fastställts av Europeiska rådet i enlighet med artikel 68 i EUF-fördraget, lägger fast de strategiska ramarna för de kommande fem årens åtgärder på området. Handlingsplanen liksom det kommande genomförandet genom konkreta förslag bör, enligt Sverige, på ett korrekt och balanserat sätt följa de intentioner som läggs fast i Stockholmsprogrammet.

Kommissionens handlingsplan avviker på vissa punkter från Stockholmsprogrammet. I stället för att utarbeta en reviderad version av handlingsplanen har ordförandeskapet nu för avsikt att ta fram rådsslutsatser inför rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) den 3-4 juni där

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det europeiska politikområdet rättsliga och inrikes frågor omfattar räddningstjänst, polis- och tullsamarbete, straff- och civilrättsligt samarbete, asyl, migration, visering och kontroll av de yttre gränserna m.m. Inriktningen för samarbetet anges i fleråriga strategiska arbetsprogram. Under det svenska ordförandeskapet i EU antogs den 11 december 2009 det sk. Stockholmsprogrammet, dvs. ett nytt arbetsprogram avseende perioden 2010-2014 (rådsdokument 5731/10 CO EUR-PREP 2 JAI 81 POLGEN 8).

I Stockholmsprogrammet (avsnitt 1.2.10) uppmanas kommissionen att inom de första sex månaderna år 2010 presentera en handlingsplan för genomförandet av programmet där programtexten ska omvandlas till förslag på konkreta åtgärder tillsammans med en tidplan för åtgärdernas genomförande. Enligt Stockholmsprogrammet ska rådet anta handlingsplanen.

Den 20 april 2010 presenterade kommissionen ett meddelande innehållande en handlingsplan. I meddelandet inbjuder kommissionen Europaparlamentet och rådet att godkänna handlingsplanen. När kommissionen presenterade handlingsplanen vid RIF-rådet den 23 april påpekade många medlemsstater att handlingsplanen på ett antal punkter avviker från Stockholmsprogrammet.

1.2 Förslagets innehåll

Disposition

I meddelandets inledning beskriver kommissionen sina visioner för ett antal områden. Varje område har ett motsvarande avsnitt i annexet där de konkreta åtgärderna listas.

1. Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna

Kommissionen refererar inledningsvis till sitt meddelande från den 10 juni 2009 (2008:09: FPM137) vilket utgjorde basen för förhandlingarna som ledde fram till antagandet av Stockholmsprogrammet i december 2009. Liksom i det tidigare meddelandet understryker kommissionen att det är individen som ska stå i centrum i det framtida samarbetet och att områdena frihet, säkerhet och rättvisa inte får ses isolerade från varandra utan måste samspela.

Kommissionen slår fast att man kommer att tillämpa en ”noll tolerans-politik” när det gäller brott mot stadgan för grundläggande rättigheter och att man kommer att förstärka sina tillsyns- och rapporteringsmekanismer. Skydd för privatlivet, i synnerhet när det gäller dataskydd, lyfts fram särskilt. Kommissionen nämner vidare arbetet för att bekämpa våld mot kvinnor och barn samt insatser mot diskriminering, rasism, främlingsfientlighet och homofobi. Skydd för brottsoffer och rättigheter för misstänkta lyfts också fram.

3. Förbättra EU-medborgarnas förutsättningar att utnyttja sina rättigheter (annex s. 16-17)

Kommissionen ägnar ett särskilt avsnitt åt åtgärder för att främja EU-medborgarskapet. Här nämns fri rörlighet som ett nyckelområde och att EU-medborgare har rätt till konsulärt skydd av ett annat EU-land om man befinner sig i ett land utanför EU där den egna medlemsstaten saknar beskickning. Även åtgärder för att främja medborgarnas deltagande i EU:s demokratiska liv beskrivs.

4. Stärkt förtroende för det europeiska rättsliga området (annex s. 17-28)

Kommissionen understryker att den grundläggande principen om ömsesidigt erkännande förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan aktörerna på det juridiska området, affärlivet och medborgarna. Ömsesidigt förtroende kräver minimigarantier och en bättre förståelse för varandras rättsliga system

Konsumentskydd, familjerättsliga frågor och åtgärder för att främja den ekonomiska aktiviteten i efterdyningarna av finanskrisen är exempel på områden som lyfts fram i detta avsnitt. Kommissionen upprepar idéerna från sitt tidigare meddelande om att utveckla en särskild europeisk avtalsrätt, trots att detta inte fick stöd av medlemsstaterna i förhandlingarna om Stockholmsprogrammet. Kommissionen påpekar också att man har för avsikt att förbereda inrättandet av en Europeisk åklagarmyndighet, trots att detta endast utgör en av flera utvecklingsmöjligheter för Eurojust enligt Stockholmsprogrammet.

För några av de åtgärder som listas i annexet rörande detta avsnitt kan man notera att kommissionen har valt att gå direkt på lagstiftningsförslag i stället för att följa Stockholmsprogrammet som slår fast att man ska börja med studier och andra förberedande åtgärder Detta gäller t.ex. frågan om förlust av rättigheter (om bl.a. förbud att utöva vissa yrken).

5. Strategier för att trygga säkerheten i EU (annex s. 29-48)

Genomförandet av en strategi för inre säkerhet, baserad på respekt för grundläggande rättigheter och solidaritet mellan medlemsstaterna, nämns inledningsvis. Kommissionen efterlyser vidare en översyn av existerande system för insamling, hantering och överföring av uppgifter, med en

ingående bedömning av i vilken grad systemen är nyttiga, effektiva och proportionella samt förenliga med rätten till skydd för privatlivet.

Kommissionen vill som en prioriterad åtgärd utvärdera terrorismbekämpningsåtgärder och anser att det nya institutionella ramverket kommer att underlätta kopplingen mellan olika terrorismbekämpningsinstrument. Även framtida åtgärder mot organiserad brottslighet måste utnyttja det nya institutionella ramverket till fullo. Människohandel, barnpornografi, IT-brottslighet, ekonomisk brottslighet, förfalskning och narkotikahandel måste hanteras på ett mer samlat sätt. Att minska efterfrågan av tjänster från potentiella offer lyfts fram särskilt.

Kommissionen understryker vikten av samarbete mellan alla brottsbekämpande organ och påpekar att Frontex, Europol, Eurojust och OLAF har en viktig roll att spela. EU bör enligt kommissionen eftersträva en integrerad strategi för kontroll av inresor till territoriet. Syftet är både att underlätta rörligheten och säkerställa en hög inre säkerhet. Den gemensamma viseringspolitiken ska utifrån klart definierade villkor underlätta kontakten mellan människor i olika länder. Schengens informationssystem (SIS II) och Informationssystemet för viseringar (VIS) har fortsatt hög prioritet. Kommissionen pekar också på tullmyndigheterna som viktiga aktörer. Utvärdering av samarbetet på civilskyddsområdet är en prioriterad fråga. I sammanhanget nämner kommissionen att EU ska genomföra solidaritetsklausulen.

6. Solidaritet och ansvar som grund för våra insatser (annex s. 49-58)

Kommissionen menar att utgångspunkten för EU:s gemensamma invandringspolitik måste vara ett starkt försvar av migranternas grundläggande rättigheter och respekt för de gemensamma värderingarna i fråga om mänsklig värdighet och solidaritet. Kommissionen förespråkar en flexibel invandringspolitik som anpassas till den ökade rörligheten. Man framhåller också invandringens viktiga funktion för att möta EU:s demografiska utmaningar och dess potential att bidra till en dynamisk tillväxt. Kommissionen konstaterar att detta arbete kräver genuina partnerskap med tredjeländer. Solidaritet och respekt för den grundläggande rätten till asyl, inklusive principen om "non refoulement" (förbud mot avvisning och utvisning i vissa fall) är enligt kommissionen centrala delar i den gemensamma asyl- och vidarebosättningspolitiken. Införandet av ett gemensamt asylsystem och inrättandet av den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor är exempel som lyfts fram som etapper på vägen mot ett gemensamt, långsiktigt mål.

7. Bidra till ett EU som är närvarande på den internationella arenan (annex s. 59-66)

Kommissionen understryker den nära koppling som finns mellan EU:s interna och externa politik på området för rättsliga och inrikes frågor. Man framhåller att kommissionen genom Lissabonfördraget (inrättandet av höge representanten och utrikestjänsten) kommer att få en betydelsefull roll.

Kommissionen påpekar att ansvaret för de rättsliga och inrikes frågorna numera delas av två kommissionärer för att kunna matcha Lissabonfördragets ambitioner på området.

Stadgan för grundläggande rättigheter beskrivs som kompassen och metoden för att nå goda resultat sammanfattas i fem punkter

- 1) bättre integrering med övriga politikområden
- 2) bättre lagstiftningskvalité
- 3) bättre genomförande på nationell nivå
- 4) bättre användande av verktyg för utvärdering
- 5) matcha de politiska prioriteringarna med adekvat finansiering

Utbildning nämns som en viktig faktor för att skapa ömsesidigt förtroende och kommissionen lanserar idén om ett institut för EU-rätt. Detta är också ett exempel på en idé som saknar stöd i Stockholmsprogrammet, även om utbildning genom olika typer av kurser och utbytesprogram lyfts fram som viktiga åtgärder i programmet.

Avslutningsvis framhålls att handlingsplanen måste vara ett levande dokument. Det måste finnas utrymme för att hantera oväntade situationer. Kommissionen åtar sig också att leverera en halvtidsutvärdering för genomförandet av Stockholmsprogrammet under 2012.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet är närmast en plan avseende vilka konkreta åtgärder och förslag till rättsakter som ska läggas fram de kommande åren samt när så ska ske. Det närmare innehållet i respektive åtgärd kommer att framgå först när de enskilda förslagen presenteras. Någon analys av eventuella effekter på svenska regler går därför inte att göra i detta skede.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet är närmast en plan avseende vilka konkreta åtgärder och förslag till rättsakter som ska läggas fram de kommande åren samt när så ska ske. Det närmare innehållet i respektive åtgärd kommer att framgå först när de enskilda förslagen presenteras. Någon analys av eventuella budgetära konsekvenser går därför inte att göra i detta skede. Stockholmsprogrammet innehåller dock tydliga skrivningar om att kommande åtgärder ska finansieras inom befintlig budgetram. Om utgifterna via EU-budgeten, trots skrivningarna i Stockholmsprogrammet, skulle öka som en effekt av förhandlingar om kommande förslag ska finansiering ske i linje med de principer om neutralitet för statsbudgeten som slås fast i proposition

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige anser att Stockholmsprogrammet, som fastställts av Europeiska rådet i enlighet med artikel 68 i EUF-fördraget, lägger fast de strategiska ramarna för de kommande fem årens åtgärder på området. Handlingsplanen liksom det kommande genomförandet genom konkreta förslag bör, enligt Sverige, på ett korrekt och balanserat sätt följa de intentioner som läggs fast i Stockholmsprogrammet. Sverige anser att handlingsplanen i vissa avseenden avviker från programmet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater har i likhet med Sverige påpekat att handlingsplanen på ett antal punkter avviker från Stockholmsprogrammet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet planerar behandling av handlingsplanen vid plenarsessionen den 17-20 maj 2010.

2.3 Remissinstansernas ståndpunkter

Dokumentet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt artikel 68 EUF-fördraget ska Europeiska rådet fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa. I Stockholmsprogrammet (avsnitt 1.2.10) uppmanas kommissionen att inom de första sex månaderna år 2010 presentera en handlingsplan för genomförandet av programmet där programtexten ska omvandlas till förslag på kommande konkreta åtgärder tillsammans med en tidplan för åtgärdernas genomförande.

Meddelandet är närmaste en plan avseende vilka konkreta åtgärder och förslag till rättsakter som ska läggas fram de kommande åren samt när så ska ske. Det närmare innehållet i respektive åtgärd kommer att framgå först när de enskilda förslagen presenteras. Någon närmare analys av om subsidiaritets och proportionalitetsprinciperna iakttagits går därför inte att göra i detta skede.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens handlingsplan avviker på vissa punkter från Stockholmsprogrammet. I stället för att utarbeta en reviderad version av handlingsplanen har ordförandeskapet för avsikt att ta fram rådsslutsatser inför RIF-rådet den 3-4 juni 2010 där rådet ger sin syn på handlingsplanen och slår fast att Stockholmsprogrammet är det vägledande dokumentet för samarbetet. Ett utkast till rådsslutsatser kommer att behandlas i Coreper den 19 maj.

4.2 Fackuttryck/termer

Eurojust: EU:s enhet för rättsligt samarbete (Eurojust) har till uppgift att främja och förbättra samordningen mellan EU-ländernas rättsliga myndigheter när det gäller utredningar och åtal av grov gränsöverskridande och organiserad brottslighet.

Europol: Europeiska polisbyrån (Europol) har till uppgift att hjälpa EU:s medlemsstater att få till stånd ett närmare och mer effektivt samarbete för att förebygga och bekämpa organiserad brottslighet.

Frontex: Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid EU:s medlemsstaters yttre gränser (Frontex) har till uppgift att se till att medlemsstaternas åtgärder samordnas vid genomförandet av gemenskapsåtgärder som avser förvaltningen av de yttre gränserna.

OLAF: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) har till uppgift att skydda EU:s ekonomiska intressen och att bekämpa bedrägerier, korruption och alla övriga oegentligheter, inklusive tjänstefel som begås inom EU-institutionerna.