



Kommissionens arbetsprogram 2014

Till utrikesutskottet

Den 14 november 2013 beslutade utrikesutskottet att ge bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över EU-kommissionens arbetsprogram för 2014 (KOM(2013) 739) i de delar det berör utskottets beredningsområde. Utskottet lämnar i yttrandet övergripande synpunkter på kommissionens arbetsprogram i dessa delar.

Utskottet välkomnar att huvudtemat i kommissionens arbetsprogram är genomförande och resultat. Enligt utskottets uppfattning är kommissionens viktigaste uppgift under 2014 att genomföra redan beslutade åtgärder. Utskottet betonar även att medlemsstaternas bristande genomförande av EU-bestämmelser inte är ett skäl för kommissionen att lägga fram förslag till ytterligare lagstiftning, som i sig bidrar till mer överstatlighet.

Utskottet understyrker även vikten av att kommissionen i det fortsatta lagstiftningsarbetet beaktar de subsidiaritetsinvändningar som riksdagen anfört vad gäller kommissionens förslag om direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området och om förslaget om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet.

Stockholmsprogrammet anger grunderna för prioriteringar inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Programmet avser perioden 2010–2014 och börjar nu närma sig sitt slut. Det är Europeiska rådets uppgift att fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen vad gäller den kommande tidsperioden. Enligt utskottets uppfattning är det av stor betydelse att rådet (rättsliga och inrikes frågor) får en ledande roll i förberedelserna för att ta fram riktlinjerna, utvecklingen av dessa och även i arbetet med genomförandet.

Det är av avgörande betydelse att alla EU-institutioner, och därmed även kommissionen, åtar sig att främja de mål som anges i strategin.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (MP, SD och V).

Utskottets överväganden

Bakgrund

Kommissionen antog arbetsprogrammet för 2014 den 22 oktober 2013 (KOM(2013) 739). Utrikesutskottet inledde den 14 november 2013 en granskning av programmet. Utrikesutskottet beslutade i samband med detta att ge finansutskottet och justitieutskottet tillfälle att senast den 19 december yttra sig över arbetsprogrammet i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Kommissionen har i ett meddelande till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten förklarat att man vidhåller att förslaget om en europeisk åklagarmyndighet överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen vidhåller därför sitt förslag (COM(2013) 851)¹. Kommissionen anger emellertid att man under lagstiftningsprocessen kommer att beakta vad de nationella parlamenten anfört i sina motiverade yttranden.

Kommissionens arbetsprogram för 2014

I arbetsprogrammet beskriver kommissionen sina politiska prioriteringar inför och under 2014. Kärnan i arbetsprogrammet är främjandet av tillväxt och sysselsättning. Det övergripande temat är genomförande och resultat.

Under rubriken De viktigaste utmaningarna inför 2014 anges att en av prioriteringarna inför 2014 är att slutföra förhandlingarna om ett antal förslag som kommissionen bedömer har potential att öka tillväxten och skapa nya arbetstillfällen. Kommissionens uppfattning är att de aktuella förslagen är mycket viktiga och bedömer att man kommit så långt i förfarandena att det finns en realistisk möjlighet att anta förslagen under de närmaste månaderna. De aktuella förslagen finns i bilaga I till arbetsprogrammet. Bland dessa förslag finns

- bekämpning av penningtvätt: Förslag till direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (KOM(2013) 45)
- dataskyddspaketet: Förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (KOM(2012) 10) och förslag till en allmän uppgiftsskyddsförordning (KOM(2012) 11) och
- europeiska åklagarmyndigheten: Förslag till förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet (KOM(2013) 534).

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the national parliaments on the review of the proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office with regard to the principle of subsidiarity, in accordance with Protocol No 2.

Under rubriken Nya prioriteringar för 2014 och underrubriken Rättsliga frågor och säkerhet redogör kommissionen för de prioriteringar som finns inom justitieuetskottets beredningsområde. Kommissionen anför bl.a. följande. EU måste skydda medborgarna och värna om deras rättigheter. I detta syfte är det viktigt att EU:s regler tillämpas effektivt och att samarbetet mellan de nationella myndigheterna på dessa områden stärks. De upprepade tragedierna i Medelhavsområdet visar på behovet av ytterligare EU-åtgärder, inbegripet åtgärder för att förhindra förlust av människoliv till sjöss, i syfte att stödja dem som söker internationellt skydd, säkra skyddet av EU:s gränser, bekämpa människohandel och utöka samarbetet med tredjeländer.

Effektiva rättssystem och tydliga åtgärder mot bedrägerier nämns bland de faktorer som stöder ekonomin. Genom den europeiska åklagarmyndigheten, som kommissionen föreslagit, kommer brott mot EU:s ekonomiska intressen att kunna lagföras på ett effektivare sätt. Kommissionen kommer också att överväga ytterligare systemförbättringar i Olafförordningen. Dessa förbättringar är inspirerade av de rättssäkerhetsgarantier som finns i kommissionens förslag om en europeisk åklagarmyndighet och kan överföras på Olafs administrativa utredningar. Dessa kan antas redan innan den nämnda åklagarmyndigheten är etablerad.

I och med att den övergångsperiod som anges i Lissabonfördraget löper ut 2014 kommer polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet att vara helt integrerade i EU:s rättssystem. Kommissionen avser att fastställa hur den anser att politiken avseende rättsliga och inrikes frågor bör utvecklas och fördjupas när Stockholmsprogrammet avslutas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar det övergripande temat i kommissionens arbetsprogram: genomförande och resultat. Sedan samarbetet inleddes på området för frihet, säkerhet och rättvisa har ett stort antal EU-bestämmelser antagits. För att försäkra sig om att fördelarna som denna lagstiftning ger kommer medlemsstaterna till godo är det av avgörande betydelse att mer kraft läggs på genomförandet. Utskottet ser således positivt på kommissionens avsikt att arbeta hårt för att se till att fördelarna med det omfattande lagstiftningsprogram som EU redan enats om kommer EU-medborgarna till godo så snabbt som möjligt. Detsamma gäller för kommissionens ambition att fortsätta samarbetet med medlemsstaterna för att se till att EU-reglerna genomförs och tillämpas korrekt och följs strikt.

Utskottet vill här dock betona att medlemsstaters bristande genomförande av EU-bestämmelser inte är ett skäl för kommissionen att lägga fram förslag till ytterligare lagstiftning, som i sig bidrar till mer överstatlighet.

När utkast till ny lagstiftning förbereds anser utskottet att större vikt bör läggas vid att analysera den gällande lagstiftningen. Avsikten bör vara att förstärka den befintliga lagstiftningen, när detta är möjligt.

Kommissionens prioriteringar inför 2014

Kommissionen nämner här, som framgår ovan, att Europaparlamentet och rådet ska slutföra förhandlingarna om ett antal befintliga förslag, däribland förslagen om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet och om dataskyddspaketet. Utskottet har vid subsidiaritetsprövningarna av nämnda förslag ansett att de helt eller delvis strider mot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionens förslag att inrätta en europeisk åklagarmyndighet resulterade sammantaget i 14 motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Nämnda förslag har således lett till det andra gula kortet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Ett gult kort innebär att kommissionen ska ompröva sitt beslut (protokoll (nr 2) till fördragen). Som framgår ovan har kommissionen vid sin omprövning bestämt sig för att vidhålla förslaget. Kommissionen har angett att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet kommer att ta i beaktande vad medlemsstaterna anfört i sina motiverade yttranden.

Utskottet vill understryka vikten av att kommissionen i den fortsatta lagstiftningsprocessen beaktar dels det förhållande att ett gult kort uppnåddes beträffande förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet, dels de synpunkter som framförts av de nationella parlamenten.

Utskottet vill här återkomma till de subsidiaritetsinvändningar som utskottet hade vad gällde det föreslagna direktivet om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (som ingår i dataskyddspaketet). Det föreslagna direktivet omfattar, till skillnad från det rambeslut (rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete [dataskyddsrambeslutet]) som det avser att ersätta, även nationell behandling av personuppgifter som medlemsländernas behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Utskottet har vid subsidiaritetsprövningen av förslaget konstaterat att de delar av förslaget som berör den renodlat nationella behandlingen av personuppgifter strider mot subsidiaritetsprincipen (utl. 2011/12:JuU31). Riksdagen har instämt i utskottets bedömning (rskr. 2011/12:175).

Utskottet har även yttrat sig till konstitutionsutskottet vad gäller förslaget till en allmän uppgiftsskyddsförordning (KOM(2012) 11). Utskottet anförde då att man betonar det polisiära och straffrättsliga områdets speciella karaktär och behovet av en särreglering vad gäller behandling av uppgifter inom de polisiära och rättsliga myndigheternas verksamhet. Utskottet förutsatte att det brottsbekämpande områdets särdrag och behov av särreglering respekteras i den allmänna uppgiftsskyddsförordningen (yttr. 2011/12:JuU6y).

Nya prioriteringar för 2014

De upprejade tragedierna i Medelhavsområdet

Kommissionen har kallat EU:s medlemsländer till en särskild arbetsgrupp för Medelhavsområdet ("Task Force Mediterranean") för att ta fram förslag på åtgärder som ska medföra att liknande olyckor kan undvikas i framtiden. Utskottet välkomnar arbetet på området men menar att mer kan göras inom ramen för nuvarande regelverk.

Effektiva rättssystem

Utskottet instämmer i kommissionens bedömning att effektiva rättssystem och tydliga åtgärder mot bedrägerier är faktorer som stöder ekonomin.

Kommissionen anför här att genom att den europeiska åklagarmyndigheten inrättas kommer brott mot den europeiska unionen att kunna lagföras på ett effektivare sätt. Utskottet anser, som tidigare nämnts, att förslaget om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet har i utlåtandet (2013/14:JuU13) uttryckt att man i och för sig delar kommissionens uppfattning att det är av stor vikt att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen. Utskottets uppfattning är emellertid att kommissionen inte förmått visa att det som den vill uppnå med förslaget, att på ett effektivt sätt bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen, inte kan uppnås genom åtgärder på nationell nivå, t.ex. med stöd av det mellanstatliga samarbetet som bl.a. Eurojust erbjuder. Utskottet noterar att Eurojusts fulla potential inte är känd eftersom alla medlemsstater ännu inte har genomfört det senaste Eurojustbeslutet (2009/426/RIF). Det kan även finnas skäl att avvakta att direktivet om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM(2012) 363) blir färdigförhandlat och genomfört innan man drar några slutsatser om huruvida målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Kommissionen har enligt utskottets uppfattning inte heller visat att målen för den föreslagna åtgärden bättre kan uppnås genom ytterligare åtgärder på EU-nivå än på nationell nivå.

Utskottet uppmärksammar även att medlemsstaternas resultat beträffande utredningar av åtal för brott mot EU:s ekonomiska intressen varierar mycket. Utskottet anser att det är oproportionerligt att försöka komma till rätta med ett problem som huvudsakligen endast gäller vissa medlemsstater genom att införa en ordning som på ett ingripande sätt träffar samtliga medlemsstater.

Vidare anser utskottet att förslaget är så långtgående att man måste ifrågasätta om inte de föreslagna åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet med förslaget. Det torde finnas andra mindre långtgående alternativ för att uppnå målet med förslaget, t.ex. att genom ytterligare åtgärder förebygga brott mot EU:s intressen.

I utskottets yttrande angående kommissionens arbetsprogram för 2013 (yttr. 2012/13:JuU2y) anförde utskottet att ett förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet måste föregås av en grundlig analys där även andra alternativ beaktas. Utskottet vill återigen anförda att kommissionen bör överväga andra mindre långtgående och mindre ingripande alternativ för att på ett effektivt sätt kunna bekämpa brott mot EU:s ekonomiska intressen.

Ny strategi för området för frihet, säkerhet och rättvisa

Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet i december 2009, anger grunderna för prioriteringar inom området för frihet, säkerhet och rättvisa under perioden 2010–2014. Detta program är av stor strategisk betydelse och har gett en långsiktig vision för arbetet som bedrivs på området. Den period som Stockholmsprogrammet avser närmar sig sitt slut och det behövs en ny strategi för arbetet på området.

Av artikel 68 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt framgår att det är Europeiska rådets uppgift att fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området. Enligt utskottets uppfattning är det av stor betydelse att rådet (rättsliga och inrikes frågor) får en ledande roll i förberedelserna för att ta fram riktlinjerna, utvecklingen av dessa och även i arbetet med att genomföra riktlinjerna. Utskottet vill understryka vikten av att arbetet med att ta fram de nya riktlinjerna är transparent och att EU:s institutioner, medlemsstaterna och medborgarna är nära involverade i arbetet.

Det bör även finnas en uppföljningsmekanism för att övervaka genomförandet av den nya strategin.

Det är av avgörande betydelse att alla EU-institutioner, och därmed även kommissionen, åtar sig att främja de mål som anges i den kommande strategin.

Stockholm den 5 december 2013

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Anti Avsan (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Richard Jomshof (SD), Lena Olsson (V), Jan Ertsborn (FP) och Stefan Svanström (KD).

Avvikande meningar

1. Kommissionens arbetsprogram för 2014 (MP)

Maria Ferm (MP) anför:

Fokus i kommissionens arbetsprogram för 2014 ger möjligheter att se närmare på hur skyddet för mänskliga fri- och rättigheter i allmänhet, och Europakonventionen om skydd för de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna i synnerhet, tillämpas inom unionens institutioner och medlemsländer, vid genomförandet av redan beslutade åtgärder. Detta är särskilt viktigt i frågor som faller inom såväl Stockholmsprogrammets som andra aktivitetens områden. Detta gäller även inom ramen för de föreslagna nya prioriteringarna för år 2014.

Ökad överstatlighet i förslag på lagstiftning från kommissionen bör förhindras.

Vad gäller kommande ny strategi för området frihet, säkerhet och rättvisa vill jag anförda följande. Stockholmsprogrammet avslutas vid utgången av 2014. Innan arbetet med en ny strategi påbörjas, är det av största vikt att arbetet med den nuvarande följs upp och utvärderas och att detta sker på ett sätt som inkluderar såväl medlemsstater, icke statliga organisationer, som medborgare i medlemsstaterna. Här måste erfarenheterna av vidtagna åtgärder tas till vara, särskilt i frågor som rör effekter för utövande och skydd av mänskliga fri- och rättigheter.

Tyvärr har arbetsgruppen Task Force Mediterranean, som den 4 december presenterade sina förslag, inte lärt sig något av den senaste tragedin utanför den italienska ön Lampedusa där över 350 migranter drunknade i oktober. I stället för att föreslå konkreta åtgärder för att förbättra EU:s möjligheter att rädda migranter i sjönöd, vilket är vad som desperat behövs, fokuserar kommissionen återigen på gränskontroller.

Kommissionen föreslår att militära styrkor ska kunna involveras i att försvara EU:s gränser mot migranter. Kommissionen föreslår också att EU ska samarbeta med nordafrikanska stater med gränsbevakning. Under förövändningen att det handlar om att förhindra trafficking försöker de förskjuta EU:s externa gränser till den afrikanska nordkusten.

Det föreslås förvisso några konkreta saker, som en utredning om användandet av humanitära visum, vilket är positivt. Fokus ligger dock på gränskontroller och att få hjälp av tredjeländer med detta. Det som behövs är säkra och lagliga vägar för att ta sig in i unionen och söka asyl.

Miljöpartiet vill att lagliga vägar skapas. Det kan göras på många olika sätt och ske genom en kombination av åtgärder. EU:s medlemsstater kan börja använda humanitära visum, så att de som flyr kan få visum för att ta sig till EU för att söka asyl. Den möjligheten finns redan i dag i lagstift-

ningen och behöver bara börja användas. Då skulle migranter slippa ta hjälp av flyktingsmugglare och ta de farliga rutterna över t.ex. Medelhavet i undermåliga båtar.

Det borde också vara möjligt att söka asyl på EU-beskickningar i länder utanför EU. Gemensamma vidarebosättningsprogram inom EU skulle också kunna förändra mycket. Bara ett fåtal av EU:s medlemsstater tar i dag emot kvotflyktingar (Sverige är en av dem). Om alla tog emot lika många kvotflyktingar som Sverige skulle många flyktingläger kunna stängas.

I Sverige har vi dessutom ett öppet system för arbetskraftsinvandring (inte bara högkvalificerad arbetskraft är välkommen, utan alla, om de har fått ett jobberbjudande i Sverige som har lika bra villkor som andra i Sverige) och därför går det att lagligt komma till Sverige på det sättet. Om fler EU-länder öppnade för arbetskraftsinvandring skulle det vara ytterligare en laglig väg för migranter.

Dessutom borde transportörsansvaret avskaffas så att inte flygbolag, båt-bolag eller båtägare straffas om de har med sig personer som inte har rätt papper.

Om lagliga vägar öppnas lever vi upp till internationella konventioner och förhindrar att fler människor drunknar i Medelhavet på sin flykt till Europa. För så länge det är krig i omvärlden kommer människor att fortsätta att fly, och då måste vi ta vårt ansvar.

Kommissionens arbetsprogram bör innehålla förslag på lagliga vägar att ta sig till EU och söka asyl. Arbetsprogrammet bör även innehålla förslag på ett förändrat mandat till Frontex, som är inriktat på livräddning och respekten för mänskliga rättigheter. Dessutom borde Dublin III ändras så att den asylsökande själv kan välja vilket land asylansökan ska lämnas in i.

2. Kommissionens arbetsprogram för 2014 (SD)

Richard Jomshof (SD) anför:

Jag anser att vissa av arbetsprogrammets resonemang och aviserade förändringar under området Rättsliga frågor och säkerhet inte är acceptabla ur ett svenskt perspektiv.

Eftersom det saknas behov av en europeisk åklagarmyndighet, bör förslaget om att inrätta en sådan myndighet återkallas och inte genomföras. EU bör skydda sina ekonomiska intressen från korruptionsskandaler genom att arbeta för säkrare interna rutiner, ökad transparens och minskad överstatlighet i stället för att harmonisera medlemsstaternas straffrätt.

Vidare nämns i arbetsprogrammet att kommissionen avser att lägga fram en ram för sanktioner mot medlemsstater vars rättsstatsprincip är hotad. Exakt vad kommissionen menar med denna vaga formulering går dock inte att utläsa. Kommissionen bör göras medveten om att den nationella suveräniteten bör värnas och att EU inte ska inta en position som någon form av överstatlig författningsdomstol. Det ska inte vara EU:s sak att lägga sig i andra länders grundlagsfrågor.

Slutligen bör poängteras att de mest prioriterade verktygen för att skydda EU:s medborgare i dagsläget, är att återupprätta fullgoda nationella gränsskydd, stärka unionens gemensamma gränsskydd och stärka arbetet med att förhindra, upptäcka, lagföra och avvisa illegala invandrare samt att på liknande sätt arbeta för att förhindra insmuggling av illegala varor och föremål till unionen. Detta bör vara EU:s övergripande mål under området Rättsliga frågor och säkerhet som kommissionen ska arbeta mot att uppfylla.

3. Kommissionens arbetsprogram för 2014 (V)

Lena Olsson (V) anför:

Jag är kritisk till en del av de EU-bestämmelser som införts på området för frihet, säkerhet och rättvisa, som enligt min uppfattning leder till ökad överstatlighet.

Jag instämmer i majoritetens inställning att bristande genomförande av EU-bestämmelser i medlemsstaterna inte i sig är ett skäl för kommissionen att lägga fram förslag till ytterligare lagstiftning. Sådant leder också till ökad överstatlighet. Jag instämmer i övrigt i den kritik och de påpekanden som majoriteten anför vad gäller kommissionens arbetsprogram.

Jag vill även anförda följande. Det är hög tid att EU tar sitt ansvar för den migrationspolitik som sedan 1993 skördat mer än 17 000 människoliv. Vänsterpartiet vill ha en asylpolitik som skapar lagliga vägar in i Europa för asylsökande. Ingen ska behöva riskera sitt liv för att få sin asylrätt prövad. Den upptrappade militariseringen av Europas gränser leder endast till fler döda och till att asylrätten systematiskt kränks.

Katastrofen i Lampedusa är en av de största i sitt slag, men tyvärr är den bara en katastrof av många. Organisationen United har sammanställt information från hela Europa för perioden januari 1993 till november 2012 till en skrämmande lista med 17 306 döda. Här dokumenteras alla kända dödsfall i samband med flyktingars och migranternas resor till Europa och vid ankomst. Sedan dess har inbördeskriget i Syrien drivit ytterligare miljoner på flykt. EU svarar genom att försvåra för asylsökande och migranter att komma in i unionen. EU bevakar med hjälp av kustbevakning och gränspolis sina yttre gränser. Nya medlemsländer har hårda krav på sig vad gäller att hindra människor från att korsa gränserna.

Vänsterpartiet anser att det behöver skapas lagliga vägar in i Europa. Detta kan ske genom asylvisum som utfärdas vid ambassader och beskickningar, men även genom upphävande av visumkrav från länder som drabbats av konflikt, krig eller vars regimer utsätter befolkningen för tortyr eller förföljelse. Dublinförordningen som i dag koncentrerar mottagandet av flyktingar till södra Europa ska slopas. Mottagandeförhållanden och asylprocess skiljer sig fortfarande väsentligt åt mellan EU-länderna. Asylsökande bör därför själva få välja var de vill söka asyl.

Genom att stänga sina gränser tvingar EU flyktingar i armarna på smugglare. För den som vill söka skydd undan krig, förföljelse och våld finns mycket få lagliga vägar in i Europa.

Kommissionens arbetsprogram bör, mot bakgrund av det anförda, innehålla förslag på hur EU ska förhindra att katastrofer som den som skedde utanför Lampedusa inträffar. Nämda katastrof handlade framför allt om rätten att söka asyl och respekten för de mänskliga rättigheterna. Med förstärkt gränsbevakning och stängsel hindrar medlemsstater och den gemensamma europeiska gränspolisen Frontex asylsökande från att ta sig in i Europa. Det som krävs är i stället humanitära insatser vid gränserna.