



Utvärdering av Haagprogrammet

Justitiedepartementet

2009-07-15

Dokumentbeteckning

COM(2009)263

Justice, freedom and security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague programme and Action Plan

SEC(2009) 765

Implementation Scoreboard

SEC(2009) 766

An extended report on the evaluation of the Hague Programme

SEC(2009) 767

Institutional Scoreboard

Sammanfattning

I meddelandet redovisar kommissionen resultaten av sin utvärdering av genomförandet av Haagprogrammet och dess handlingsplan. Meddelandet åtföljs av tre längre dokument: en tabell över genomförandet på nationell nivå av rättsakter på det rättsliga och inrikes området, en mer utförlig utvärdering av Haagprogrammet och en tabell som redovisar det aktuella läget beträffande förslagen i Haagprogrammet och handlingsplanen.

Kommissionen konstaterar att resultatet har varierat, men att synliga framsteg ändå har gjorts. Kommissionen understryker att rättsliga och inrikes frågor är ett relativt nytt samarbetsområde inom EU och att det tar tid innan arbetet "bär frukt". Kommissionen förklarar det ojämna resultatet med att såväl Europaparlamentet, EG-domstolen som kommissionen själv har en begränsad roll på området. Kommissionen menar också att enhällighetskravet vid beslutsfattandet i rådet i vissa fall har lett till ett mindre ambitiöst resultat.

Regeringen välkomnar meddelandet och ser utvärderingen som ett nödvändigt avslut på Haagprogrammet och de åtgärder som vidtagits i enlighet med det. Meddelandet kommer att utgöra ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med framtagandet av ett nytt flerårigt arbetsprogram för det rättsliga och inrikespolitiska området (Stockholmsprogrammet).

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det europeiska politikområdet rättsliga och inrikes frågor (RIF) 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. Det första programmet antogs 1999 i Tammerfors. Det nuvarande programmet, Haagprogrammet, löper ut i december 2009 och ska ersättas av ett nytt program för perioden 2010-2014 (Stockholmsprogrammet).

I meddelandet "An evaluation of the Hague Programme and action plan" redovisar kommissionen resultaten av sin utvärdering av genomförandet av Haagprogrammet och dess handlingsplan. Meddelandet åtföljs av tre längre dokument: för det första en tabell över genomförandet på nationell nivå av rättsakter på det rättsliga och inrikes området, för det andra en mer utförlig utvärdering av Haagprogrammet och för det tredje en tabell som redovisar det aktuella läget beträffande förslagen i Haagprogrammet och handlingsplanen.

Meddelandet och de åtföljande dokumenten presenterades den 10 juni 2009 tillsammans med meddelandet "Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst"¹ i vilket kommissionen ger sin syn på det framtida arbetet med rättsliga och inrikes frågor.

1.2 Förslagets innehåll

I sitt meddelande redovisar kommissionen det konkreta resultat som samarbetet på politikområdet rättsliga och inrikes frågor har lett till under den tid som Haagprogrammet varit gällande (2004-2009). Meddelandet följer

¹ KOM (2009) 262. Se också Faktapromemoria 2008/09:FPM137

uppställningen i Haagprogrammet genom följande avsnitt: ökad frihet, ökad säkerhet, ökad rättvisa samt yttre förbindelser. Avslutningsvis presenterar kommissionen några idéer inför uppföljningen av Haagprogrammet. Dessa idéer återkommer i meddelandet om det framtida samarbetet, se ovan.

Ökad frihet

I meddelandet redogörs för ett antal åtgärder som vidtagits i syfte att stärka skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett kontrollsystem har inrättats för att säkerställa att kommissionens lagförslag är förenliga med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EU:s byrå för grundläggande rättigheter inledde sitt arbete den 1 mars 2007 i syfte att bistå med forskning och informationsinsamling. En särskild strategi för barns rättigheter har presenterats och ett europeiskt forum för barnets rättigheter har inrättats. EU har också antagit ett rambeslut om bekämpandet av rasism och främlingsfientlighet och skyddet av personuppgifter har stärkts.

Kommissionen konstaterar att kontrollerna vid de inre gränserna i Schengenområdet tjugofem länder avskaffats. Kommissionen påpekar att direktivet om unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna har trätt ikraft, men att genomförandet inte är tillfredsställande. Ett antal åtgärder har också föreslagits rörande rätten att få konsulärt skydd av ett annat EU-land om man befinner sig i ett land utanför EU där den egna medlemsstaten saknar beskickning.

Beträffande det gemensamma europeiska asylsystemet konstaterar kommissionen att första etappen är avklarad där man fastställt gemensamma miniminormer och att förslag till den andra etappen nu lagts fram. Vidare har man föreslagit att inrätta ett europeiskt stödkontor för samarbete i asylfrågor. När de gäller de yttre förbindelserna har man drivit pilotprojekt för regionala skyddsprogram.

Kommissionen beskriver även arbetet som utförts inom invandringspolitiken. Kommissionen har presenterat en strategisk plan för laglig invandring och ett meddelande om en gemensam invandringspolitik för Europa. Insatser mot olaglig invandring har också genomförts och kommissionen har bland annat lagt ett förslag till direktiv om påföljder för arbetsgivare som anställer olagligt inresta tredjelandsmedborgare. Man har även utarbetat gemensamma principer och en ram för integration av tredjelandsmedborgare.

Inom ramen för gränsförvaltningen uppmärksammas Frontex arbete och att en gränskodex antagits. Biometriska pass infördes 2006 och andra generationen av Schengens informationssystem (SIS) och viseringsinformationssystemet (VIS) är under utarbetande. Kommissionen har också lagt fram ett antal förslag för att ytterligare integrera den gemensamma gränsförvaltningen

När det gäller viseringspolitiken konstaterar kommissionen att flera framsteg har gjorts. En rättslig ram för genomförandet av VIS har antagits. De gemensamma konsulära anvisningarna omarbetades och en gemenskapskodex föreslogs. Avtal om viseringslättnader har förhandlats fram med ett antal länder.

Kommissionen avslutar avsnittet med en beskrivning av den externa dimensionen av asyl och migration och lyfte fram den övergripande strategin för migration ("Global approach to migration") som utvecklats de senaste åren. Kommissionen menar att man lämnat bakom sig en i första hand säkerhetsinriktad hållning till fördel för en större förståelse för migrationsfenomenets olika sidor. Det finns nu instrument för att bygga nya partnerskap med tredje länder och föra en fördjupad dialog med dessa. Särskilda finansieringsinstrument har underlättat arbetet.

Ökad säkerhet

En rad initiativ har tagits för att förebygga terrorism. EU har t.ex. utarbetat en handbok för att hantera radikaliserings i fängelser, reviderat rambeslutet om terrorismbekämpning så att även terroristträning, rekrytering och offentlig uppmaning till terroristbrott kriminaliseras samt utvidgat direktivet om förebyggande av användandet av det finansiella systemet för terroristfinansiering till att även omfatta andra sektorer såsom casinon och advokater. Ett program för skydd av kritisk infrastruktur har också tagits fram.

När det gäller polissamarbete har samarbetet under de senaste 5 åren främst grundats på principen om tillgänglighet, dvs om information finns tillgänglig hos brottsbekämpande myndigheter i en medlemsstat ska brottsbekämpande myndigheter i andra medlemsstater kunna använda sig av den informationen i sitt arbete. Informationsutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter har underlättats genom antagandet av ett rådsbeslut, EU:s införlivande av Prümkonventionen, beslutet om brottsbekämpande myndigheters tillgång till

VIS och trafikdatadirektivet. Att Europolkonventionen ersatts av ett rådsbeslut om inrättandet av Europol räknas även det upp som en framgång under den gångna perioden.

2008/09:FPM138

Asset Recovery Offices (ARO) har inrättats i medlemsstaterna för att snabbare kunna spåra försvunna tillgångar. Ett datanätverk för att koppla samman medlemsstaternas Financial Intelligence Units (FIU) kan också nämnas liksom förslag till reviderade rambeslut om människohandel resp. sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi som presenterades under våren 2009. EU har även antagit en särskild strategi för narkotikabekämpning.

Ökad rättvisa

Kommissionen framhåller att det har gjorts betydande framsteg inom området för civilrättsligt samarbete och pekar bl.a. på att det har antagits nya regler i förordningar om småmålsförfarande, delgivning, tillämplig lag, föräldraansvar och underhållsskyldighet.

På straffrättsområdet nämns att europeiska arresteringsordern (som färdigförhandlades redan innan Haagprogrammet fanns på plats) har kortat tidsfristerna väsentligt och används av medlemsstaterna i allt större utsträckning. Detsamma tycks gälla för Eurojust. År 2002 registrerades endast 192 förfrågningar till Eurojust, medan siffran för år 2007 hade stigit till över 1000.

Kommissionen understryker att EU har gjort stora framsteg när det gäller ömsesidigt erkännande, både på det lagstiftande och operativa planet. Kommissionen nämner strategin och handlingsplanen för e-justice-projektet och påpekar att det kommer att underlätta för medborgarnas tillgång till information och för rättsliga myndigheters samarbete.

Yttre förbindelser och finansieringsprogram

I meddelandet framhålls på flera ställen att det finns nära kopplingar mellan EU:s interna arbete på RIF-området och de yttre förbindelserna. I Haagprogrammet uppmanades kommissionen och den höge representanten i rådet att utarbeta en strategi för alla yttre aspekter av RIF-samarbetet. Strategin antogs år 2005 och sedan dess har två framstegsrapporter tagits

fram. Vidare har ett antal finansieringsprogram inrättats för att stödja åtgärder inom EU och i medlemsstaterna på RIF-området.

2008/09:FPM138

Slutsatser och idéer för det framtida samarbetet

Kommissionen konstaterar att resultatet har varierat, men att synliga framsteg ändå har gjorts. Kommissionen understryker att rättsliga och inrikes frågor är ett relativt nytt samarbetsområde inom EU och att det tar tid innan arbetet ”bär frukt”. Kommissionen förklarar det ojämna resultatet med att såväl Europaparlamentet, EG-domstolen som kommissionen själv har en begränsad roll på området. Att vissa delar av Haagprogrammet inte har kunnat genomföras beror också på det uteblivna konstitutionella fördraget. EU:s anslutning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har t.ex. inte kunnat genomföras och är nu beroende av ett ikraftträdande av Lissabonfördraget.

Kommissionen menar också att enhällighetskravet för beslut i rådet i vissa fall har lett till ett mindre ambitiöst resultat. På det så kallade tredjepelelarområdet (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) menar kommissionen att enhällighetskravet många gånger har inneburit att de ursprungliga förslagen har reducerats till texter kring en minsta gemensamma nämnare. Beträffande förslaget om ett rambeslut om processuella rättigheter i brottmål lyckades medlemsstaterna inte nå någon överenskommelse överhuvudtaget, trots att praktiker runt om i Europa tillmätte förslaget stor betydelse. Då överenskomna förslag ofta har genomförts med betydande förseningar eller ibland t.o.m. på ett felaktigt sätt i medlemsstaterna anser kommissionen att man kan tala om ett ”virtuellt rättsligt ramverk” med liten eller ingen betydelse för medborgarna.

Kommissionen efterlyser konsolidering och påpekar att eftersom genomförandet av lagstiftning på nationell nivå varierar så vill man gärna hjälpa till genom att anordna genomförandeseminarier, möten för utbyte av bästa praxis m.m. Kommissionen anser också att det behövs ett bättre system för övervakning och utvärdering av varje område. Detta förutsätter också tillförlitlig statistik.

I det nya programmet vill kommissionen se en bättre samordning med andra politikområden. Det är viktigt att grundläggande rättigheter genomsyrar arbetet på alla stadier i lagstiftningsprocessen och i genomförandet i medlemsstaterna. Kommissionen konstaterar att en heltäckande dataskyddslagstiftning bör utarbetas. Ämnesövergripande angreppssätt,

såsom barnets rättigheter och arbetet mot rasism och främlingsfientlighet, bör användas. Vidare anser kommissionen att migrationspolitiken på ett bättre sätt bör integreras i EU:s yttre förbindelser. Informationssäkerhet och säkerhetsforskning lyfts också fram. Samtliga ovan nämnda frågor återfinns i kommissionens meddelande om det framtida samarbetet.

2008/09:FPM138

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet är en utvärdering av det nuvarande fleråriga arbetsprogrammet för det rättsliga och inrikespolitiska området. Meddelandet i sig har därför ingen påverkan på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet är en utvärdering av det nuvarande fleråriga arbetsprogrammet för det rättsliga och inrikespolitiska området. Meddelandet i sig har därför inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet och ser utvärderingen som ett nödvändigt avslut på Haagprogrammet och de åtgärder som vidtagits i enlighet med det. Meddelandet kommer att utgöra ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med framtagandet av ett nytt flerårigt arbetsprogram för det rättsliga och inrikespolitiska området (Stockholmsprogrammet).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandet har ännu inte diskuterats i rådet och därför finns det ingen kännedom om andra medlemsstaters ståndpunkter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Polissamarbete och straffrättsligt samarbete regleras i avdelning VI, artiklarna 29-42, i EU-fördraget.

Visering, asyl, invandring och civilrättsligt samarbete regleras i avdelning IV, artiklarna 61-69 i EG-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att utgöra källa till information för det fortsatta arbetet med framtagandet av ett nytt flerårigt arbetsprogram för det rättsliga och inrikespolitiska området (Stockholmsprogrammet).

4.2 Fackuttryck/termer

ARO Asset Recovery Offices

FIU Financial Information Units

2008/09:FPM138

RIF Rättsliga och inrikes frågor

SIS Schengen Information system

VIS Visa Information System