



Justitiedepartementet

EU-enheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 6-7 december 2012

Dagordningspunkt 8

Rubrik: **Stockholmsprogrammet, halvtidsutvärdering**

Dokument: 15921/12 JAI 771 JAIEX 97 ASIM 138 MIGR 124 VISA 216 FRONT 155 ENFOPOL 356 JUSTCIV 328 CATS 74 COSI 101 PROCIV 175 samt ADD 1 av samma dokument (bifogas)

Tidigare dokument: EUT 2010 C 115 s.1, KOM (2010)171, Fakta-PM avseende kommissionens handlingsplan, Justitiedepartementet 2009/10: FPM 7, dok. 9935/10 JAI 445 samt dok. 10118/10 JAI 461

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: ---

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: ---

Bakgrund

Stockholmsprogrammet, som antogs av Europeiska rådet i december 2009 under det svenska ordförandeskapet, lägger fast strategiska riktlinjer för den lagstiftande och operativa planeringen inom området för frihet, säkerhet och rättvisa för perioden 2010-2014.

Stockholmsprogrammet anger i det inledande avsnittet att fokus ska inriktas på medborgarnas intressen och behov. En annan viktig prioritet för samarbetet är att uppnå en bättre balans mellan åtgärder som syftar till att åstadkomma ökad trygghet och de åtgärder som behöver vidtas för att stärka den enskildes rättigheter, dvs. att när EU vidtar åtgärder för att öka tryggheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättsäkerhet och skyddet för individen t.ex. i form av minimirättigheter för tilltalade i brottmål, förbättrat skydd av och stöd till brottsoffer,

utvecklade regler för dataskydd, rättigheter för migranter och en effektiv och rättvis prövning av asylansökningar. De mera detaljerade politiska prioriteringarna för de områden som omfattas av programmet, dvs. polis- och tullsamarbete, civilskydd, straffrättsligt- och civilrättsligt samarbete, asyl, migration, visering och kontroll av de yttre gränserna samt den externa dimensionen av samarbetet, framgår närmare av avsnitt 1.1 i Stockholmsprogrammet.

Viktiga verktyg för att kunna genomföra programmet med framgång anges i programmet vara bl.a. åtgärder för att stärka det ömsesidiga förtroendet, förbättra genomförandet av antagna rättsakter på nationell nivå, förbättrad lagstiftningskvalitet baserad på förbättrade behovsanalyser, förbättrad utvärdering av genomförandet av politiken på området samt utbildningsinsatser och utbytesprogram (se närmare avsnitt 1.2 i programmet).

Under sex övergripande kapitel ("Att främja medborgarnas rättigheter: rättigheternas Europa", "Att förenkla medborgarnas liv: Ett lagens och rättvisans Europa", "Ett Europa som skyddar", "Tillträde till Europa i en globaliserad värld, Ett Europa präglad av ansvar, solidaritet och partnerskap i migrations- och asylfrågor", "Europa i ett globalt sammanhang – Den yttre dimensionen av frihet, säkerhet och rättvisa") presenterar programmet ett mycket stort antal åtgärder som Europeiska rådet uppmanar kommissionen, rådet eller medlemsstaterna att vidta beroende på vad det avser.

Kommissionen presenterade i april 2010 en handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet. I anledning av handlingsplanen antog rådet därefter slutsatser i maj 2010.

I programmet inbjuder Europeiska rådet kommissionen att före juni 2012 inlämna en översyn efter halva tiden av genomförandet av programmet. Kommissionen har av okänd anledning ännu inte följt den uppmaningen. Det är istället ordförandeskapet som nu har lagt fram ett eget dokument som innehåller en genomgång över vilka åtgärder i programmet som fram till nu har genomförts. Dokumentet har inte tidigare diskuterats i arbetsgrupp, Coreper eller på annat sätt. Rådet inbjuds att kommentera vid rådsmötet och då särskilt avseende vilka prioriteringar som bör göras under det fortsatta genomförandet av Stockholmsprogrammet. En avrapportering till Europeiska rådets möte i december kan därefter förväntas. Till dokumentet finns också ett tillägg innehållande en omfattande tabell över samtliga rättsakter som antagits och lagts fram sedan år 2010.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar att det sker en halvtidsöversyn beträffande Stockholmsprogrammets genomförande och att det förs en fortsatt diskussion beträffande inriktningen av samarbetet på området för frihet, säkerhet och rättvisa.

Stockholmsprogrammet är det första femåriga arbetsprogrammet på området för frihet säkerhet och rättvisa efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Mot den bakgrunden är det särskilt angeläget att en uppföljning görs beträffande vad de nya förutsättningarna i fördraget har inneburit för samarbetet på området.

Sverige delar ordförandeskapets bedömning att stora framsteg har gjorts på många områden, men också att det kvarstår viktiga frågor att klara av och som bör prioriteras.

Sverige ser mycket positivt på att de övergripande prioriteringar som lades fast i Stockholmsprogrammet och som Sverige i egenskap av ordförandeland också starkt drev - nämligen att sätta medborgarnas intressen och behov i fokus, att garantera respekten för grundläggande rättigheter och friheter och för personlig integritet men samtidigt också säkra den gemensamma säkerheten i Europa - har fått ett större genomslag än tidigare genom de åtgärder och förslag som antagits och lagts fram under treårsperioden. Det gäller inte minst de framsteg som gjorts beträffande processuella rättigheter, såväl för misstänkta och tilltalade som brottsoffer. Det är viktigt att den utvecklingen fortsätter och att genomförandet av den särskilda färdplanen sker med oförminskad styrka.

Såväl Lissabonfördraget som Stockholmsprogrammet slår fast att principen om ömsesidigt erkännande ska vara en hörnsten i det straffrättsliga samarbetet. Kommissionen har dock sedan Lissabonfördragets ikraftträdande inte lagt fram något förslag om rättsligt samarbete på straffrättsens område som bygger på principen. Sveriges anser att principen om ömsesidigt erkännande fortsatt bör vara utgångspunkten för det straffrättsliga samarbetet. Om principen om ömsesidigt erkännande inte tillämpas i det straffrättsliga samarbetet kommer olikheterna i medlemsstaternas materiella och processuella reglering inte att respekteras i lika stor utsträckning. Ärenden med gränsöverskridande inslag riskerar att ta längre tid och bli kostnadskrävande på grund av att en mer omfattande prövning av ärendet måste göras i den verkställande staten.

Stockholmsprogrammet bekräftade att Haagprogrammets princip om tillgänglighet till information ska vara ledstjärnan för fortsatt utveckling av det brottsbekämpande informationsutbytet. Ordförandeskapet pekar i sitt dokument på att ett antal större informationsprojekt är mycket försenade (Prüm, SIS II). De senaste diskussionerna kring

genomförandet av det svenska rambeslutet om förenklat informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter visar på nationella hinder för utbytet av information som beror på medlemsstaternas skilda regler för polisens tillgång till information från rättsliga myndigheter. Detta anges som det främsta skälet till att svarsfristerna inte alltid kan hållas och kommer sannolikt att tas upp även i kommissionens meddelande om en europeisk informationsutbytesmodell i december. Sverige anser att det är av stor vikt att detta följs upp.

Stockholmsprogrammets bredare betoning på samarbete mot brott innebär en förändring i förhållande till tidigare flerårsprogram. Sverige anser att det är viktigt att gränsöverskridande hot bemöts genom nationell och internationell myndighetssamverkan och att de möjligheter till samordning som ges genom framför allt rådets kommitté för operativt samarbete rörande inre säkerhet, COSI, och genom EU:s policycykel för arbetet mot allvarlig och internationell brottlighet utnyttjas fullt ut.

Sverige anser också att åtgärder för att genomföra Stockholmsprogrammets ambitioner vad gäller utbildningsinsatser och utbytesprogram för berörda yrkesgrupper bör realiseras.

Sverige anser att det är viktigt att arbetet med att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem fortsätter. En asylsökande ska behandlas på ett likvärdigt sätt, oavsett vilken medlemsstat som har ansvaret för prövningen av asylansökan. Det är angeläget att EU arbetar med att stärka det praktiska samarbetet, främst genom samarbetet inom stödkontoret för asylfrågor, för att förbättra tillämpningen av lagstiftningen och tydliggöra innehållet i den. I syfte att säkerställa en långsiktig hållbar asyl- och migrationspolitik, är det också viktigt att skapa goda förutsättningar för ett effektivt och humant återvändande arbete. Det fortsatta genomförandet av viseringskodexen och fullständig utrullning av VIS ger möjlighet att vidareutveckla och harmonisera den gemensamma viseringspolitiken. I närtid anser Sverige att det är av stor vikt att en suspenderingsmekanism kommer på plats inom ramen för revideringen av viseringsförordningen. Arbetet med att genomföra den övergripande strategin för migration och rörlighet på ett strategiskt och konsoliderat sätt måste fortsätta att stå i fokus för EU:s migrationspolitik i de yttre förbindelserna inklusive att på policynivå, men även med konkreta initiativ utveckla kopplingarna mellan migration och utveckling.

Europaparlamentets inställning

Någon inställning från Europaparlamentet finns ännu inte.

Förslaget

Det dokument som ordförandeskapet presenterat som underlag inför diskussionen vid rådsmötet har mera karaktären av en genomgång av åtgärder som fram till nu har antagits, fortfarande är föremål för förhandling samt förslag som återstår att läggas fram enligt programmet, än en verklig utvärdering av åtgärderna. I de flesta fallen nämns endast den aktuella rättsakten eller förslaget med i förekommande fall omnämmande av tidpunkt för antagande eller förväntat antagande. Endast i några fall görs påpekanden om att kommissionen ännu inte har följt uppmaningar i programmet om att lägga fram förslag eller valt att gå längre än vad som anges i programmet. I några fall görs påpekanden om att förhandlingarna fördröjs av medlemsstaterna. Stockholmsprogrammets disposition följs inte i ordförandeskapets dokument.

Det inledande avsnittet av dokumentet ägnas åt *asyl, migration, laglig invandring, gränskontroll, visering, Schengensamarbetet m.m.* (motsvarar närmast avsnitt 5 och 6 i Stockholmsprogrammet). Det lyfts här fram att det gemensamma europeiska *asylsystemet* ser ut att kunna antas inom angiven tidsram, dvs. före slutet av 2012 samt att det europeiska asylkontoret, som är operativt sedan i juni 2011, kommer att ha en central roll vad gäller det fortsatta arbetet på asylområdet. Åtgärder som vidtagits vad gäller ensamkommande barn, *laglig invandring* och på integrationsområdet kommenteras. När det gäller *olaglig invandring* påtalas särskilt trycket mot de södra landgränserna och den särskilda plan som antagits i april i år för att med olika medel reducera den olagliga invandringen. Återtagandeaftalen med länder som Pakistan, Georgien, Turkiet m.fl. länder nämns också.

När det gäller *gränskontroll* påtalas att flera initiativ tagits för att förstärka Frontex roll. Det anges också att den mera långsiktiga utvecklingen av Frontex inkluderar frågeställningen om inrättandet av en gränsstyrka. Pågående diskussioner om Eurosur liksom förväntat förslag om smarta gränser kommenteras. VIS behandlas också och de olika faserna i samarbetet berörs. När det gäller Schengensamarbetet konstateras att diskussionerna om att utöka samarbetet med Bulgarien och Rumänien fortfarande pågår samt att förhandlingarna med Europaparlamentet pågår med anledning av de planerade förändringarna av regleringen kring Schengen. Avsnittet avslutas med ett kort konstaterande att arbetet med få IT-myndigheten operativt samt att slutföra SIS II fortfarande pågår.

Det andra avsnittet ägnas åt *rättsligt samarbete* (motsvarar närmast avsnitt 2 och 3 i Stockholmsprogrammet). När det gäller *grundläggande rättigheter* lyfts här bl.a. fram att kommissionen presenterat en strategi för att säkerställa att EU:s lagstiftning är förenlig med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. De pågående förhandlingarna om EU:s

anslutning till Europakonventionen nämns också med en kommentar om att det är beklagligt att förhandlingarna ännu inte har kunnat slutföras.

Såvitt avser *barns rättigheter, utsatta grupper* och *brottsoffer* noteras dels beträffande de två första frågorna kommissionens initiativ på området, dels beträffande den senare frågan det direktiv som nyligen antagits.

När det gäller *dataskydd* nämns det av kommissionen i år framlagda dataskyddspaketet innehållande förslag till dels en förordning, dels ett direktiv som båda fortfarande är föremål för förhandling.

På *civilrättens område* konstateras att det har lagts fram omfattande förslag som stärkt det europeiska rättsliga området och som varit baserade på principen om ömsesidigt erkännande. Det första fallet av förstärkt samarbete inom EU, den s.k. Rom III förordningen om tillämplig lag vid skilsmässa nämns liksom de pågående förhandlingarna om förordningsförslagen om makars och registrerade partners förmögenhetsförhållanden. Antagandet av den s.k. arvsförordningen nämns som en stor framgång och något som kommer att vara av stor betydelse för EU:s medborgare. De framgångsrika förhandlingarna om revideringen av Bryssel I förordningen om domstols behörighet och erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område som resulterat i att exekvaturförfarandet kunnat avskaffas i ytterligare fall nämns också liksom den väntade revideringen av förordningen om insolvensförfaranden. När det gäller förordningsförslaget om en europeisk köplag konstateras att det är omfattande samt att ett antal medlemsstater anser att det går utöver vad som lagts fast i Stockholmsprogrammet. I sammanhanget omnämns även förordningsförslaget om ömsesidig erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga frågor som fortfarande förhandlas och som kompletterar motsvarande förordning för straffrättsliga frågor. Avsnittet om civilrätt avslutas med en uppmaning till kommissionen att snabbt lägga fram den i Stockholmsprogrammet efterfrågade strategin om civilrättens roll i EU:s yttre förbindelser. Det erinras också avslutningsvis om att kommissionen förväntas lägga fram en revidering av Bryssel IIa förordningen om domstols behörighet m.m. avseende äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt förslag om erkännande av civilstatusdokument.

När det gäller det *straffrättsliga samarbete* omnämns det meddelande som kommissionen lagt fram om straffrättens roll vid säkerställandet av ett effektivt genomförande av EU:s politik. Mycket kortfattat nämns att åtgärder vidtagits vad gäller bekämpandet av människohandel, sexuell utnyttjande av barn, cyberbrott, brott mot kvinnor och skydd av brottsoffer och att dessa nu bör genomföras. Som tänkbara nya projekt nämns åtgärder mot förfalskning av Euron, penningtvätt och narkotikahandel. Med hänvisning till den finansiella krisen omnämns de pågående förhandlingarna om direktivförslagen om insiderbrott och marknads missbruk. Förhandlingarna om direktivförslaget om skyddet

av EU:s finansiella intressen nämns som en prioritet. Skyddet av EU:s finansiella intressen lyfts överhuvudtaget fram som ett prioriterat område och i det sammanhanget nämns även den förväntade översynen av Eurojust och planerna på en Europeisk åklagare.

Relativt stort utrymme i texten ägnas åt framstegen som gjorts vad gäller *processuella rättigheter*. Det konstateras att flera av de åtgärder som ingår i den färdplan som antogs under det svenska ordförandeskapet och som ingår i Stockholmsprogrammet nu finns på plats eller förhandlas. Det gäller direktiven om rätt till översättning och tolkning, till information och rätten till försvarare. Det manas allmänt till gemensamma krafter för att genomföra resterande delar av färdplanen i syfte att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. Det erinras också om att Stockholmsprogrammet öppnar för att i färdplanen även inkludera andra åtgärder och då bl.a. om oskuldspresumtion. Kort konstateras att kommissionen inbjudits att för rådet presentera en lista över tredjeländer som begärt avtal med EU om *rättslig hjälp och utlämning* samt att förhandlingar fortfarande pågår om den sk. utredningsordern.

E-justice portalen beskrivs som en stor framgång vad gäller ambitionerna att förbättra medborgarnas tillgång till information om rättsystemen och det uttalas en förväntan kring det kommissionsförslag som väntas komma under år 2013 om de rättsliga ramarna för E-justice.

Utbildningsinsatser lyfts fram som ett viktigt verktyg för att öka det ömsesidiga förtroendet mellan yrkesutövare och i sammanhanget välkomnas kommissionens meddelande på området.

I ett ytterligare avsnitt behandlas samarbetet kring *den inre säkerheten* (motsvarar närmast avsnitt 4 i Stockholmsprogrammet). Inledningsvis nämns här den år 2010 antagna inre säkerhetsstrategin. Det konstateras att arbetet under senare år inriktats mot att förbättra genomförandet och samarbetet kring de instrument som redan finns på området. Viktiga verktyg för att uppnå detta är högnivåkommittén COSI, den antagna EU:s policycykel mot allvarlig organiserad internationell brottslighet och det nya arbetssättet som introducerats för en bättre samordning av åtgärder på EU-nivå, respektive på nationell och regional nivå.

Ett relativt stort avsnitt ägnas åt utbildning och gränsöverskridande samarbete. I texten konstateras att det fortfarande råder en beklagansvärd okunnighet om vilka instrument som finns i EU:s ”verktygslåda” och dokumentet andas en viss frustration över att inte mer har hänt på området, bl.a. att ETS (European Training Scheme) som skulle lagts fram 2011 fortfarande inte kommit. På liknande sätt konstateras att kommissionen ännu inte lagt fram förslag om ett mer effektivt samarbete, inklusive informationsutbyte, mellan Europol, Eurojust och CEPOL. Det uttalas en ambition att rådet före slutet av 2014 ska kunna enas om de nya instrument som i enlighet med Lissabonfördraget ska läggas fram rörande dessa organ. EU:s åtgärder

vad gäller cyberbrottslighet, sexuellt utnyttjande av barn och människohandel lyfts fram. När det gäller informationsutbyte beklagas att så få av medlemsstaterna har genomfört Prümbeslutet. Det pågående arbetet med EU:s narkotikastrategi uppmärksammas liksom kommissionens meddelande från 2011 om kampen mot korruption samt de pågående förhandlingarna om direktivförslaget om förverkande av vinning av brott. När det gäller terrorismbekämpning omnämns aktionsplanen om radikaliserings och rekrytering, inrättandet av ett nätverk i samma fråga samt de åtgärder som pågår för att säkerställa CBRN-risker samt säker hanteringen av explosiva ämnen. Det särskilda avtalet med USA om spårning av terrorismfinansiering noteras också. När det gäller *civil skydd* konstateras att arbetet fortskrider vad gäller inrättandet av en heltäckande och effektiv katastrofhantering.

I ett avslutande avsnitt behandlas *de yttre förbindelserna* (motsvarar närmast avsnitt 7 i Stockholmsprogrammet). Det konstateras att Stockholmsprogrammet innebar en ökad betoning av den externa dimensionens betydelse för samarbetet på området. När det gäller de geografiska prioriteringarna nämns bl.a. att ambitionerna att etablera starka partnerskap med länderna kring Medelhavet i spåren av den Arabiska våren är en utmaning med få konkreta resultat. Resultaten inom ramen för det Östliga partnerskapet uppges ha varit mera konkreta, men varierar mycket mellan olika länder. Det konstateras avslutningsvis att även de tematiska prioriteringarna, t.ex. beträffande cyberbrottslighet, mänskliga rättigheter och dataskydd har lett till vissa framsteg. Mindre framgång noteras vad gäller ambitionen att förstärka kompetensen på området vid EU:s delegationer i tredje länder.

Dokumentet avslutas med konstaterandet att betydande framsteg har gjorts beträffande flera av målsättningarna i Stockholmsprogrammet. Samtidigt konstateras att det finns eftersläpningar på vissa områden. Ordförandeskapet inbjuder avslutningsvis rådet att ange prioriteringar för det fortsatta genomförandet av Stockholmsprogrammet.

Gällande svenska regler och förslagens effekter på dessa

Inte aktuellt.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt.

Övrigt