

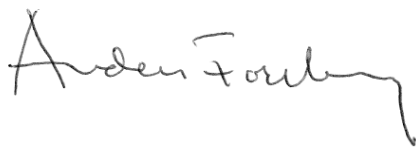
2009-09-17

Till Europeiska kommissionen  
[sg-national-parliaments@ec.europa.eu](mailto:sg-national-parliaments@ec.europa.eu)

Riksdagen har hänvisat kommissionens meddelande *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst*, KOM(2009) 262, till justitieutskottet för granskning.

Utskottet har redovisat sin granskning i utlåtande 2008/09:JuU31 till kammaren. Beslut om utlåtandet fattades den 16 september 2009.

Utlåtandet jämte protokoll bifogas.



Anders Forsberg  
Riksdagsdirektör

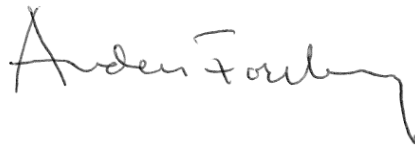
2009-09-17

To the European Commission  
[sg-national-parliaments@ec.europa.eu](mailto:sg-national-parliaments@ec.europa.eu)

The Swedish Parliament has referred the Commission's Communication *An area of freedom, security and justice serving the citizen*, COM(2009) 262, to the Committee on Justice for examination.

The committee has reported to the chamber on its examination in a statement 2008/09:JuU31. The statement was decided upon 16th of September 2009.

The statement and minutes are enclosed.



Anders Forsberg  
Secretary-General of the Riksdag



## Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst

---

### Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, KOM(2009) 262 slutlig, det s.k. Stockholmsprogrammet. Kommissionens meddelande utgör ett diskussionsunderlag i arbetet med att ta fram ett nytt flerårigt arbetsprogram för det rättsliga och inrikespolitiska området, vilket ska ersätta Haagprogrammet som löper ut i december 2009. Diskussionerna kommer att föras under det svenska ordförandeskapet, och avsikten är att ett program ska kunna antas av Europeiska rådet före 2009 års utgång. Stockholmsprogrammet ska gälla för tiden 2010–2014. En handlingsplan kommer att tas fram för att genomföra programmet så att åtgärder och en tidsplan för 2010–2014 kan fastställas i detalj.

Justitieutskottet välkomnar kommissionens meddelande och är positivt till att kommissionen i det kommande fleråriga arbetsprogrammet sätter individen och dennas rättigheter i fokus. Utskottet är också positivt till att det genomgående temat för programmet är ett Europa för medborgarna. Utskottet anser att det är viktigt att det framtida Stockholmsprogrammet innehåller en bättre balans än tidigare program mellan åtgärder för att öka säkerheten för medborgarna och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter; när man vidtar åtgärder inom EU för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten och skyddet för individen. Rätten till respekt för privatlivet måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt i fråga om skyddet av personuppgifter. Ett heltäckande och effektivt system för skydd av personuppgifter i EU behövs. Det är enligt justitieutskottets mening också viktigt att analysera om en åtgärd är effektiv innan den genomförs. Utskottet, som välkomnar det arbete som kommissionen har gjort med utvärderingen av Haagprogrammet, understryker vikten av att utvärdera effekterna av de åtgärder som vidtas. Utskottet noterar i utlåtandet att ett ikraftträdande av Lissabonfördraget kommer att medföra förändringar inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, bl.a.

när det gäller formerna för beslutsfattande. Hur detta kommer att påverka det framtida arbetet inom politikområdet måste närmare analyseras när dessa förslag har konkretiserats.

I ärendet finns tre motivreservationer (s, v och mp).

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Utskottets granskning .....	7
Reservationer .....	30
1. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – motiveringen (s) .....	30
2. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – motiveringen (v) .....	33
3. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – motiveringen (mp) .....	38
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	41
<i>Bilaga 2</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande .....	42
<i>Bilaga 3</i>	
Civilutskottets yttrande .....	69
<i>Bilaga 4</i>	
Socialförsäkringsutskottets yttrande .....	76

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### **Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst**

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

*Reservation 1 (s) – motiveringen*

*Reservation 2 (v) – motiveringen*

*Reservation 3 (mp) – motiveringen*

Stockholm den 1 september 2009

På justitieutskottets vägnar

*Thomas Bodström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Elisebeht Markström (s), Johan Pehrson (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Kerstin Haglö (s), Mehmet Kaplan (mp), Karin Nilsson (c), Kjell Eldensjö (kd) och Alice Åström (v).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 4 § riksdagsordningen hänvisat kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, KOM(2009) 262 slutlig, till justitieutskottet för granskning och skriftligt utlåtande.

Faktapromemoriorna Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (2008/09:FPM137) och Utvärdering av Haagprogrammet (2008/09:FPM138) har inkommit till riksdagen från Regeringskansliet.

Justitieutskottet har fått muntlig information av Justitiedepartementet om regeringens arbete med Stockholmsprogrammet och kommissionens meddelande vid utskottets sammanträden den 19 maj, den 11 juni och den 20 augusti 2009.

Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet, civilutskottet och socialförsäkringsutskottet tillfälle att avge yttrande över kommissionens meddelande. Socialförsäkringsutskottet har avgett yttrande den 11 augusti 2009, konstitutionsutskottet den 18 augusti 2009 och civilutskottet den 20 augusti 2009, *se bilagorna 2–4*.

## 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, antogs i november 2004 av Europeiska rådet. En handlingsplan för programmets konkreta genomförande antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor i juni 2005. Haagprogrammet löper ut i december 2009. Arbetet med att ta fram ett nytt program för perioden 2010–2014, benämnt Stockholmsprogrammet, har inletts.

I meddelandet (KOM(2009) 262) Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (Stockholmsprogrammet) som presenterades den 10 juni 2009 ger kommissionen sin syn på det framtida arbetet med rättsliga och inrikes frågor. Meddelandet kommer att ligga till grund för de diskussioner om ett nytt flerårigt arbetsprogram som kommer att föras under det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionen (EU). Kommissionens förhoppning är att ett program ska kunna antas av Europeiska rådet före 2009 års utgång.

Stockholmsprogrammet ska gälla för tiden 2010–2014. En handlingsplan kommer att tas fram för att genomföra programmet så att åtgärder och en tidsplan för 2010–2014 kan fastställas mer i detalj.

I samband med att kommissionen lämnade ovannämnda meddelande lämnades även ett meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet (KOM (2009) 263). I meddelandet redogörs bl.a. för åtgärder som vidtagits i syfte att stärka skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna under Haagprogrammet och initiativ i syfte att förebygga terrorism.

Det informella mötet med ministrarna för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) i Stockholm den 15–17 juli 2009 ägnades uteslutande åt diskussioner om det kommande Stockholmsprogrammet. Under hösten 2009 kommer förhandlingar att ske i Coreper och i ministerrådet. Stockholmsprogrammet är tänkt att kunna antas vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009. Europaparlamentet kommer troligen att avge en resolution om meddelandet under hösten 2009.



# Utskottets granskning

## Kommissionens meddelande

Kommissionens meddelande är indelat i sex kapitel. I det första och inledande kapitlet slår kommissionen fast att individen ska stå i centrum i det framtida samarbetet och att ett genomgående tema för det nya programmet bör vara ett Europa för medborgarna. I inledningen ges exempel både på framsteg och på misslyckanden i samarbetet hittills. Kommissionen pekar också på framtida utmaningar. För att det nya programmet ska bli framgångsrikt föreslår kommissionen ett antal redskap för arbetet. Det handlar bl.a. om att samordna arbetet bättre med andra politikområden, att underlätta genomförandet av lagstiftning på nationell nivå genom olika stödåtgärder, att förbättra kvaliteten på EU-lagstiftning, att bättre utvärdera effekterna av befintlig lagstiftning och att se till att det finns tillräckliga finansiella resurser avsatta för att man på ett effektivt sätt ska kunna genomföra beslutade åtgärder. De följande fyra kapitlen behandlar frågor om främjande av medborgarnas rättigheter, underlättande av medborgarnas vardagliga liv genom ett utvecklat rättsligt samarbete, ett Europa som skyddar medborgarna och ett solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl. I det avslutande kapitlet hoppas kommissionen sammanfattningsvis att rådet ska kunna anta ett ambitiöst program före årets slut så att kommissionen kan lägga fram en detaljerad handlingsplan för dess genomförande.

## Faktapromemorior

I faktapromemorian Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (2008/09:FPM137) redovisar regeringen sin preliminära ståndpunkt. Regeringen välkomnar meddelandet och ställer sig positiv till att sätta fokus på individen och dennas rättigheter i det fortsatta samarbetet, liksom till kommissionens redogörelse för de fördelar som en anslutning av EU till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna skulle medföra. Vidare anser regeringen att det framtida programmet bör innehålla en bättre balans än tidigare program mellan åtgärder för att öka säkerheten, t.ex. åtgärder för att motverka terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring, och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter. Som preliminär svensk ståndpunkt anger regeringen vidare att när EU under de kommande åren vidtar åtgärder för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten 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. Därtill anser regeringen att stärkt gränskontroll ska gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och med ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

I faktagromemorian Utvärdering av Haagprogrammet (2008/09:FPM138) anger regeringen bl.a. att meddelandet kommer att utgöra ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med framtagandet av Stockholmsprogrammet.

## Inledning och utskottets övergripande synpunkter

### *Utlåtandet*

Kammaren har med stöd av 10 kap. 4 § riksdagsordningen hänvisat kommissionens meddelande om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa till justitieutskottet för granskning och skriftligt utlåtande. Syftet med ett utlåtande är att skapa debatt kring en fråga i ett tidigt skede och att redovisa olika synpunkter som kan vara av värde i den fortsatta hanteringen av frågan. Utlåtanden är att betrakta som preliminära synpunkter vilka ger uttryck för de rådande åsiktsförhållandena i riksdagen vid tidpunkten för utlåtandebehandlingen. Utlåtanden är inte rättsligt bindande vare sig för riksdagens eller för regeringens senare ställningstaganden. Ett utlåtande ger dock regeringen en möjlighet att på ett tidigt stadium stämma av om dess ståndpunkter i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen.

Inledningsvis välkomnar utskottet möjligheten att i ett tidigt skede involveras i processen med att ta fram ett nytt flerårigt arbetsprogram för de rättsliga och inrikes frågorna – Stockholmsprogrammet. Trots att kommissionens meddelande är tänkt som ett diskussionsunderlag och att förslagen kan komma att genomgå förändringar är det enligt utskottets mening värdefullt att riksdagen diskuterar inriktningen av det framtida samarbetet inom politikområdet rättsliga och inrikes frågor. Det är även värdefullt att riksdagen lämnar synpunkter inför de fortsatta förhandlingarna.

### *Utskottets övergripande synpunkter*

Justitieutskottet välkomnar kommissionens meddelande och är positivt till att kommissionen i det kommande fleråriga arbetsprogrammet sätter individen och dennas rättigheter i fokus. Utskottet är också positivt till att det genomgående temat för programmet är ett Europa för medborgarna. Utskottet anser att det är viktigt att det framtida Stockholmsprogrammet innehåller en bättre balans än tidigare program mellan åtgärder för att öka säkerheten för medborgarna och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter; när man vidtar åtgärder inom EU för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten och skyddet för individen. Rätten till respekt för privatlivet måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt i fråga om skyddet av personuppgifter. Ett heltäckande och effektivt system för skydd av personuppgifter i EU behövs. Det

är enligt justitiekammarens mening också viktigt att analysera om en åtgärd är effektiv innan den genomförs. Utskottet, som välkomnar det arbete som kommissionen har gjort med utvärderingen av Haagprogrammet, understryker vikten av att utvärdera effekterna av de åtgärder som vidtas. Utskottet noterar i utlåtandet att ett ikraftträdande av Lissabonfördraget kommer att medföra förändringar inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, bl.a. när det gäller formerna för beslutsfattande. Hur detta kommer att påverka det framtida arbetet inom politikområdet måste närmare analyseras när dessa förslag har konkretiserats.

I det följande behandlar utskottet innehållet i de fyra kapitel i meddelandet som behandlar frågor om främjande av medborgarnas rättigheter, underlättande av medborgarnas vardagliga liv genom ett utvecklat rättsligt samarbete, ett Europa som skyddar medborgarna och ett solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl. I det avslutande kapitlet hoppas kommissionen sammanfattningsvis att rådet kan anta ett ambitiöst program före årets slut så att kommissionen ska kunna lägga fram en detaljerad handlingsplan för dess genomförande.

## Att främja medborgarnas rättigheter

### **Kommissionens meddelande**

I kapitel 2 behandlar kommissionen frågan om att främja medborgarnas rättigheter. I ett område präglad av frihet, säkerhet och rättvisa intar respekten för den enskilde och för den mänskliga värdigheten en central ställning i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen tar här upp att rätten till fri rörlighet måste kunna utövas fullt ut, respekten för mångfald och skydd för utsatta grupper, skydd för personuppgifter och privatliv, rätten att delta i EU:s demokratiska process bl.a. genom rätten att rösta och kandidera i val samt EU-medborgarnas rätt till skydd i tredje land.

Kommissionen anger i meddelandet att unionen bör ansluta sig till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i syfte att komplettera systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna. Vidare anges i meddelandet att kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi måste föras med kraft och beslutsamhet. Enligt kommissionen finns det också skäl att skärpa kontrollen av att lagstiftningen tillämpas effektivt, bl.a. när det gäller rambeslutet om rasism och främlingsfientlighet. Kommissionen framhåller också att EU och medlemsstaterna bör förena sina ansträngningar för att medverka till särskilt utsatta gruppers – inte minst romernas – integration i samhället. I meddelandet anges att EU bl.a. kommer att avdela resurser från strukturfonderna för ändamålet och samtidigt se till att befintliga bestämmelser mot diskriminering tillämpas effektivt till skydd för de särskilt utsatta grupperna.

Kommissionen anser att ett mer heltäckande system bör inrättas för att skydda enskildas personuppgifter och privatliv. I meddelandet framhålls att EU bör dels enas om en förnyad gemensam ansats för att skydda personuppgifter, både internt och i förbindelserna med länder utanför unionen, dels reglera villkoren för när offentliga myndigheter, där så krävs och som ett led i sin myndighetsutövning, får begränsa tillämpningen av bestämmelserna i fråga. Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen är det enligt kommissionen angeläget att slå fast att behandlingen av personuppgifter måste vara förenlig med principerna om ändamål, proportionalitet och berättigande, tidsgräns för lagring, säkerhet och sekretess vid behandlingen och respekt för den enskildes rättigheter samt att en oberoende tillsynsmyndighet har ansvar för kontrollen. Även om den nuvarande rättsliga ramen garanterar en hög skyddsnivå anser kommissionen att vissa kompletterande initiativ i form av ny lagstiftning eller annan åtgärd förefaller vara nödvändiga i syfte att även fortsättningsvis garantera ovan nämnda principers effektiva tillämpning. Vidare anser kommissionen att uppgiftsskyddet kan främjas genom utveckling av ny teknik och att man bör överväga att införa ett system för europeisk certifiering av teknik, produkter och tjänster som ”garanterar en god respekt för privatlivet”. Kommissionen anser även att EU bör spela en ledande roll för utveckling och främjande av internationella standarder för skydd av personuppgifter.

### **Konstitutionsutskottets yttrande**

När det gäller *respekten för mångfald och skydd för utsatta grupper* ställer sig konstitutionsutskottet i sitt yttrande till justitieutskottet positivt till unionens fortsatta arbete mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi. Enligt konstitutionsutskottet innebär en anslutning av unionen till Europakonventionen fördelar avseende fri- och rättighetskyddet inom EU, vilket även en förstärkt rättslig ställning för stadgan om de grundläggande rättigheterna och principerna för de mänskliga fri- och rättigheterna som finns i Europakonventionen skulle innebära. Med anledning av de komplikationer i tillämpningen som skulle kunna följa på en anslutning till Europakonventionen erinrar konstitutionsutskottet i yttrandet om sin tidigare angivna principiella uppfattning om Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetskydd. Konstitutionsutskottet pekar också på vikten av en processordning som framstår som tydlig och förutsebar för unionens medborgare. Vidare framhåller konstitutionsutskottet att åtgärderna i det fortsatta arbetet i kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi ska vara proportionerliga och rättssäkra och att arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Som exempel kan här nämnas att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär begränsningar för i vad mån olika former av uttalanden kan lagföras som hets mot folkgrupp. Slutligen vill

konstitutionsutskottet betona vikten av att både på EU-nivå och på nationell nivå sträva efter en konkret politik i syfte att förbättra romers situation och motverka deras och andra minoritetsgruppers utsatthet i samhället.

När det gäller frågor om *skydd av personuppgifter och privatliv* pekar konstitutionsutskottet inledningsvis på att meddelandet, som är att betrakta som ett diskussionsunderlag, inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av de planerade förslagen till åtgärder och lagstiftningsakter för skyddet av personuppgifter och privatliv inom ramen för unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Rätten till respekt för privatlivet måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt i fråga om skyddet av personuppgifter, och det behövs ett heltäckande och effektivt system för skydd av personuppgifter i EU. I sammanhanget önskar konstitutionsutskottet påminna om vad utskottet anfört tidigare i fråga om behovet av revidering av dataskyddsdirektivet. En reglering av dataskyddet bör enligt utskottet utformas enligt en missbruksmodell, inte som nu är fallet en hanteringsmodell. Konstitutionsutskottet önskar därtill peka på att de åtgärder som presenteras i kommissionens meddelande, och som medför ett ökat utbyte av personuppgifter, kan innebära risker för den personliga integriteten. Konstitutionsutskottet framhåller i sammanhanget vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram inom ramen för Stockholmsprogrammet. Slutligen erinrar konstitutionsutskottet om att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar och grundlagsskyddet för meddelarfriheten och efterforskningsförbudet, är och förblir grundläggande bestämmelser som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

### **Justitieutskottets ställningstagande**

När det gäller *respekten för mångfald och skydd för utsatta grupper* är justitieutskottet positivt till unionens fortsatta arbete mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi. Justitieutskottet anser i likhet med konstitutionsutskottet att en anslutning av EU till Europakonventionen skulle innebära fördelar avseende fri- och rättighetsskyddet inom unionen. När det gäller frågan om att främja medborgarnas rättigheter anser utskottet att det är viktigt att antidiskrimineringsdirektivet, som just nu förhandlas inom EU, ges en så bred tillämpning som möjligt och att det säkerställer samma nivå av skydd mot diskriminering oavsett diskrimineringsgrund. Som konstitutionsutskottet framhåller måste åtgärderna i det fortsatta arbetet i kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi vara proportionerliga och rätts-säkra. Vidare är det viktigt att både på EU-nivå och på nationell nivå sträva efter en konkret politik i syfte att förbättra romers situation och motverka deras och andra minoritetsgruppers utsatthet i samhället.

Sverige har i fråga om *skydd av personuppgifter och privatliv* under lång tid varit drivande inom Europeiska unionen när det gäller skydd för den enskildes integritet mot alltför extensiv behandling av personuppgifter. Justitiekommittén anser att det är viktigt att de åtgärder som presenteras i kommissionens meddelande och som innebär ett ökat utbyte av personuppgifter i syfte att tillgodose samhällets intresse av att utreda och lagföra brott balanseras av ett effektivt skydd för den enskildes personliga integritet. Justitiekommittén instämmer i konstitutionsutskottets konstaterande att rätten till respekt för privatlivet måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt i fråga om skyddet av personuppgifter, och att det behövs ett heltäckande och effektivt system för skydd av personuppgifter i EU. Det är därför viktigt med en noggrann och tydlig reglering på dessa områden. Med det anförda ansluter sig justitiekommittén till konstitutionsutskottets yttrande.

## Att underlätta för medborgarna – rättigheter och rättsligt samarbete i Europa

### **Kommissionens meddelande**

När det gäller det rättsliga samarbetet är kommissionens målsättning att uppnå ett europeiskt rättsligt område till förmån för medborgaren där de 27 medlemsstaternas rättssystem bör kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och effektivt sätt, med vederbörlig hänsyn tagen till nationella rättstraditioner.

I meddelandet framhåller kommissionen behovet av fortsatt arbete för *ömsesidigt erkännande av domar*. Kommissionen anser att principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område. En förutsättning för det är ett starkt ömsesidigt förtroende, att aktörerna på det juridiska området kan lita på varandras rättsliga system. I fråga om ömsesidigt erkännande av domar upprepar kommissionen målet att avskaffa exekvaturförfarandet på privaträttens område. Kommissionen anser att principen om ömsesidigt erkännande skulle kunna utsträckas till nya områden, t.ex. makars förmögenhetsförhållanden samt arv och testamente. Inom det straffrättsliga samarbetet anser kommissionen att principen om ömsesidigt erkännande bör tillämpas i alla stadier i förfarandet och att betydande framsteg redan gjorts när det gäller ömsesidigt erkännande av domar. Enligt kommissionen måste även andra typer av avgöranden, som kan vara av straffrättslig eller administrativ art beroende på vilken medlemsstat det gäller, omfattas av principen om ömsesidigt erkännande, t.ex. skydd av vittnen och brottsoffer samt vissa böter. Kommissionen anser även att EU måste sträva efter ömsesidigt erkännande av beslut om förlust av rättigheter och för detta ändamål främja ett systematiskt utbyte av information mellan medlemsstaterna.

För att stärka det *ömsesidiga förtroendet* föreslår kommissionen bl.a. stöd till praktikerna vid genomförandet av rättsakter och utbytesverksamhet. Eurojust och de europeiska rättsliga nätverken för civilrättsliga och straffrättsliga frågor bör kunna utnyttjas bättre i arbetet för en mer effektiv praktisk tillämpning av EU-rätten bland alla rättsutövare. Utbildning i EU-rätt och mer utvecklade rutiner för utvärdering antas också kunna stärka förtroendet.

När det gäller *gemensamma normer* anser kommissionen att endast ett gemensamt agerande på EU-nivå inom vissa delar av det straffrättsliga området – framför allt när det gäller terrorism, organiserad brottslighet och brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen – kan fungera effektivt. Enligt kommissionen bör därför tillnärmningen av den materiella rätten i fråga om vissa former av grova, ofta gränsöverskridande, lagöverträdelser fortsätta. Kommissionen anser att definitionerna av brotten och påföljderna bör vara gemensamma. En sådan tillnärmning av lagarna bör enligt kommissionen gynna det ömsesidiga erkännandet, och i vissa fall bör man helt kunna eliminera skälen för en medlemsstat att inte erkänna en dom från en annan medlemsstat.

För att medborgarna ska kunna dra full nytta av fördelarna med *ett europeiskt rättsligt område* understryker kommissionen vikten av att underlätta enskildas tillgång till rättslig prövning, i synnerhet i mål som berör parter i flera medlemsstater. Bland annat bör de åtgärder som har vidtagits när det gäller rättshjälp vidareutvecklas. Medborgarna behöver också hjälp att övervinna språkliga hinder som kan försvåra deras tillgång till rättsväsendet. Man bör därför sträva efter att höja kvaliteten på juridisk översättning och tolkning, bl.a. genom sammankoppling av databaser som används av översättare och tolkar och eventuellt utnyttjande av möjligheten till tolkning på distans. Kommissionen ser också en stor potential i e-juridikprojektet och anser att videokonferens är en möjlighet som bör utnyttjas bättre, t.ex. för att förhindra att brottsoffer måste förflytta sig i onödan. Kommissionen anför vidare att EU kommer att vidareutveckla åtgärder till stöd för brottsoffer och förstärka de strukturer som erbjuder praktisk hjälp, bl.a. europeiska nätverk. Därtill pekar kommissionen i sitt meddelande på möjligheter att successivt sammankoppla vissa nationella register, med vederbörlig hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd, t.ex. register över företag och personer som befinner sig i konkurs.

Kapitlet om det rättsliga samarbetet innehåller också ett avsnitt om *åtgärder för att gynna den ekonomiska aktiviteten*, något som framhålls som särskilt viktigt i kristider. Det handlar t.ex. om olika sätt att förbättra möjligheterna att driva in fordringar över gränserna och att utveckla en särskild europeisk avtalsrätt.

## Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet anser i sitt yttrande till justitieutskottet att det finns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån det fortsatta arbetet för ömsesidigt erkännande av domar inom unionen utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Konstitutionsutskottet vill framhålla att gärningar som omfattas och skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen endast kan lagföras och bestraffas i den ordning och omfattning som föreskrivs i dessa grundlagar. I sammanhanget kan det enligt utskottet även finnas skäl att erinra om konstitutionsutskottets uppfattning att rättsakter från EU som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabla inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits. Ett svenskt deltagande skulle i sådana fall enligt utskottets mening förutsätta grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

## Civilutskottets yttrande

Civilutskottet välkomnar i sitt yttrande till justitieutskottet kommissionens ambition att underlätta medborgarens vardagliga liv genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete. I yttrandet anför civilutskottet att det i enlighet med vad utskottet tidigare har uttalat är angeläget att ett arbete med att utöka möjligheten till erkännande och verkställighet av domar i andra länder sker med beaktande av att befintliga rättssäkerhetsgarantier bibehålls och att aktuella skyddsintressen tillgodoses (se utlåtande 2008/09:CU35). Civilutskottet anser även att ett europeiskt rättsligt område bör underlätta den ekonomiska aktiviteten inom den inre marknaden. Det pågående arbetet med att skapa en gemensam referensram för avtalsrätt skulle t.ex. kunna utnyttjas i samband med framtida lagförslag. Det handlar också om att på olika sätt förbättra möjligheterna att driva in fordringar över gränserna.

## Justitieutskottets ställningstagande

Justitieutskottet delar kommissionens strävanden för att underlätta medborgarens vardagliga liv genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete. Utskottet anser även att det är viktigt att underlätta medborgarnas tillgång till rättslig prövning. Den enskildes rättigheter i brottmål, t.ex. rätt till tolkning och rätt till översättning, behöver förstärkas. Även brottsoffrens rättigheter behöver utvecklas. Den som blir utsatt för ett brott utomlands är ofta i behov av bättre stöd och information än vad som i många fall erbjuds i dag. Justitieutskottet välkomnar också mekanismer för att underlätta enskildas tillgång till rättslig prövning, så att var och en har möjlighet att utöva sina rättigheter överallt inom unionen. I enlighet med vad som föreslås i meddelandet anser justitieutskottet att målsättningen med arbetet rörande det rättsliga samarbetet bör vara att uppnå ett europeiskt rättsligt område



där medlemsstaternas rättsordningar ska kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och effektivt sätt. Principen om *ömsesidigt erkännande* är grundläggande för arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område, och den innebär att en dom som har avkunnats i en medlemsstat ska kunna erkännas och verkställas i andra medlemsstater utan hinder. Det är därför viktigt att inom EU utveckla det ömsesidiga förtroendet mellan berörda aktörer på det juridiska området med bl.a. utbildningsinsatser och arbete i nätverk.

Justitiekommittén delar konstitutionsutskottets uppfattning att det finns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån det fortsatta arbetet för ömsesidigt erkännande av domar inom unionen utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Vidare vill justitiekommittén instämma i uppfattningen att rättsakter från EU som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabla inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits.

Som justitiekommittén tidigare har anfört (2008/09:JuU1y) har det straffrättsliga samarbetet inom unionen genomgått en snabb utveckling under senare år. Vägledande för arbetet har varit genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut, som syftar till att ge europeisk effekt åt nationella rättsliga avgöranden och att effektivisera samarbetet mellan de nationella myndigheterna. Samtidigt med detta har en viss tillnärmning skett av brottsrekvisit och påföljder, bl.a. för att underlätta ömsesidigt erkännande. Enligt justitiekommitténs mening är det angeläget att det påbörjade arbetet kan fortsätta.

Justitiekommittén vill i detta sammanhang instämma i civilutskottets uppfattning att det är angeläget att ett arbete med att utöka möjligheten till erkännande och verkställighet av domar i andra länder sker med beaktande av att befintliga rättssäkerhetsgarantier bibehålls och att aktuella skyddsintressen tillgodoses.

Den gränsöverskridande brottsligheten tar sig hela tiden nya och mer avancerade uttryck. Det måste därför enligt justitiekommitténs mening finnas en fortsatt vilja att finna europeiska lösningar på hur denna brottslighet ska bekämpas. I detta arbete med *gemensamma normer* är det enligt utskottet viktigt att framhålla att kampen mot gränsöverskridande brottslighet, t.ex. terrorism, bara får föras på ett sådant sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle samt att de åtgärder som vidtas måste respektera mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.

## Ett EU som erbjuder skydd

### **Kommissionens meddelande**

Det europeiska samarbetet erbjuder enligt kommissionen den ram som behövs för att skydda EU-medborgarna från gränsöverskridande hot. EU måste utforma en strategi för inre säkerhet som är förenlig med de grund-

läggande rättigheterna och ger uttryck för en gemensam syn på vad som står på spel. Det är enligt kommissionen viktigt att denna strategi grundar sig på verklig solidaritet mellan medlemsstaterna, och det måste även stå klart vad som ska omfattas av nationella myndigheters ansvar och vad som kan genomföras mera effektivt på EU-nivå.

I meddelandet anføres under rubriken *Större resurser* att säkerheten i unionen förutsätter effektiva mekanismer för utbyte av information mellan de nationella myndigheterna och de europeiska aktörerna. Unionen bör införa en europeisk informationsmodell som grundar sig på bl.a. förbättrad insamling och behandling av operationell information. Bland de kriterier som kommer att behöva fastställas för detta nämns kriterier för insamling, utbyte och behandling av information som samlats in för säkerhetsändamål, med hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd, och vägledande principer för politiken i fråga om internationell överföring av uppgifter för säkerhetsändamål, med respekt för de höga krav som gäller i fråga om uppgiftsskydd. Vid utarbetandet av den europeiska informationsmodellen måste EU, med utgångspunkt från tidigare erfarenheter, överväga att skapa en riktig IT-arkitektur för att se till att de lösningar som väljs på nationell nivå är kompatibla med befintliga och framtida europeiska system och att de utvecklas på ett konsekvent sätt och i linje med de behov som har konstaterats.

Strategin för inre säkerhet bör enligt kommissionen med stöd av en *effektiv politik* byggas kring tre åtgärdsområden: ett förstärkt polissamarbete, ett anpassat straffrättsligt system och en mera effektiv förvaltning av tillträdet till EU:s territorium.

Av meddelandet framgår att det främsta syftet med *polissamarbetet* är att bekämpa former av brottslighet som typiskt är gränsöverskridande till sin natur. Det är vidare enligt kommissionen viktigt att bättre utnyttja Europol, som systematiskt bör informeras om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och involveras i viktiga gränsöverskridande operationer. Kommissionen anför vidare att Europol bör förstärka sina band till Eurojust för att säkra att dess arbete följs upp på det rättsliga planet. När det väl har klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas är det nödvändigt att man inrättar mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol. Kommissionen anser att alla juridiska och operativa verktyg måste mobiliseras för att hindra brottslingar från att utnyttja de möjligheter som området utan inre gränser erbjuder och att det operativa polissamarbetet bör förbättras genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna. Vid fastställandet av om samarbetet ska ske på regional, nationell, europeisk eller internationell nivå måste huvudkriteriet vara effektivitet. Försöken med gränsöverskridande regionalt samarbete måste enligt kommissionen föras vidare och knytas till nätverk, och man bör utveckla ett modellcentrum för polis- och tullsamarbete.

När det gäller det *straffrättsliga samarbetet* framhåller kommissionen att EU är i färd med att inrätta ett övergripande system för bevisupptagning i gränsöverskridande mål och att detta system bör inbegripa en verklig europeisk bevisinhämtningsorder. Detta instrument bör tillämpas automatiskt i hela EU och ska främja ett snabbt och effektivt samarbete mellan medlemsstaterna. Andra frågor som kommissionen anser bör undersökas närmare är en europeisk rättslig ram för elektronisk bevisning, ett europeiskt beslut om hämtning av personer till domstolsförhandling och minimiprinciper för att underlätta ömsesidig tillgång till bevisning mellan medlemsstaterna. Enligt kommissionen måste även rätten till försvar förstärkas. Detta är enligt kommissionen viktigt för att upprätthålla individens rättigheter men även för att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna och medborgarnas tilltro till unionen. Med en handlingsplan som grundar sig på ett tematiskt angreppssätt skulle arbetet med att skapa gemensamma minimigarantier kunna utsträckas till att även omfatta skydd för oskuldspresumtionen samt häktningstid och en översyn av häktningsgrunderna. Kommissionen anser även att arbetet med att stärka Eurojust måste fortsätta.

Av meddelandet framgår vidare att det är viktigt att fortsätta insatserna för att förbättra systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris); sammankopplingen av kriminalregister bör göra det möjligt att förhindra vissa brott (t.ex. genom kontroller vid tillsättningen av vissa typer av tjänster, särskilt arbeten som innebär kontakter med barn); vidare behöver Ecris utvidgas så att systemet även omfattar tredjelandsmedborgare som dömts för brott i unionen.

Kommissionen föreslår även att man bör överväga att införa ett gemenskapsprogram som gör det möjligt att finansiera pilotprojekt i medlemsstaterna i syfte att undersöka alternativ till fängelsestraff.

När det gäller säkrare rutiner för *inresa och vistelse* pekar kommissionen på att ett system för elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU-medlemsstaternas territorium kommer att inrättas, vid sidan av program för registrerade resenärer; EU kommer också att yttra sig om huruvida man bör skapa ett europeiskt system för förhandsresetillstånd.

När det gäller *gemensamma mål* föreslår kommissionen i meddelandet att EU ska fastställa sina kriminalpolitiska prioriteringar genom att identifiera ett antal brottstyper och i första hand bekämpa dessa brott. Kampen mot dessa brott kommer enligt kommissionen att förutsätta ett systematiskt informationsutbyte, användning fullt ut av europeiska utredningsverktyg och i förekommande fall utveckling av gemensamma utredningsmetoder och förebyggande metoder. De metoder som testas kommer sedan att kunna utsträckas till andra former av särskild allvarlig brottslighet med en gränsöverskridande dimension.

I meddelandet föreslås en rad åtgärder för att förebygga *människohandel*, bl.a. måste det civila samhället involveras i högre utsträckning, och samordningen mellan behöriga myndigheter måste bli bättre. Vidare bör tredjeländer uppmuntras att ratificera och tillämpa relevanta internationella

instrument, och de konsulära avdelningarna i ursprungsländerna måste engageras i arbetet mot bedrägerier i samband med utfärdande av viseringar. Kampen mot kriminella nätverk förutsätter också underrättelsearbete och strategisk analys i samband med ursprungs- och transitländer, och kontrollen vid gränserna måste förstärkas för att förebygga människohandel, särskilt sådan som drabbar underåriga. Vidare anför kommissionen att offren bör stödjas och skyddas genom olika åtgärder.

Av meddelandet framgår att unionen i kampen mot *sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi* måste utveckla preventionsmekanismer, t.ex. främja utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter om personer som begått sexualbrott mot barn i syfte att förebygga nya brott. Kommissionen anför vidare att kampen mot barnpornografi på Internet förutsätter ett nära samarbete med den privata sektorn för att identifiera och stänga ned eller blockera tillträdet till webbplatser. Europol kommer enligt kommissionen att behöva spela en drivande roll genom att utveckla en plattform för anmälan på nätet av webbplatser som innehåller barnpornografi.

Vad gäller *IT-brottslighet* anges i meddelandet att unionen måste förtydliga reglerna om domstols behörighet och den rättsliga ram som gäller för cyberrymden i syfte att främja gränsöverskridande utredningar. En sådan rättslig ram bör enligt kommissionen möjliggöra samarbetsavtal mellan brottsbekämpande myndigheter och operatörer. Kommissionen anser även att medlemsstaternas insatser måste samordnas bättre dels genom ett nätverk för nationellt ansvariga för kampen mot IT-brottslighet, dels genom att en europeisk plattform för rapportering av brott skapas av Europol. I sammanhanget kan nämnas att det i kommissionens meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet anges att kommissionen i maj 2007 föreslog en rad åtgärder för att öka samordningen mellan rättstillämpande myndigheter och näringslivet avseende IT-brott.

I meddelandet anförts att kapaciteten att genomföra utredningar och analyser av *ekonomisk brottslighet* behöver utvecklas genom samutnyttjande av resurser, särskilt på fortbildningsområdet. Kommissionen anför att finansunderrättelseenheterna behöver samordna sitt arbete bättre när det gäller penningtvätt; finansunderrättelseenheternas analyser skulle, inom ramen för den europeiska informationsmodellen, kunna matas in i en databas över misstänkta transaktioner, placerad exempelvis hos Europol, och alla tillgängliga informationskällor måste tas i anspråk och samordnas för att identifiera misstänkta förflyttningar av kontanter. När det gäller skattebedrägeri och korruption inom det privata näringslivet måste lagföringen effektiviseras. Vidare anför kommissionen att eftersom den rättsliga ram som möjliggör förverkande och beslag redan är på plats bör det inrättas ett europeiskt nätverk bestående av myndigheter med ansvar för återförande av vinning av brott. Vidare anför kommissionen att EU måste sätta upp mål rörande öppenhet och insatser mot korruption.

Av meddelandet framgår att unionens *insatser mot narkotika* bör orienteras efter fyra principer: förbättra samordningen och samarbetet på nationell, europeisk och internationell nivå, främja en konsekvent hållning när narkotikaproblemet tas upp i bl.a. internationella organisationer, mobilisering av det civila samhället och förstärkt forskning och information.

Kommissionen anser att följande tre områden bör prioriteras för att *minska hotet från terrorism*: initiativ för att minska radikaliserings i utsatta miljöer, t.ex.: fängelser och i skolor, utnyttjandet av Internet för terrorismändamål och finansiering av terrorism. För att analysera hot från terrorism på europeisk nivå bör en metod tas fram i samarbete med Europol. Det europeiska programmet för kritisk infrastruktur måste genomföras. I sammanhanget kan nämnas att det i kommissionens meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet anges att EU har finansierat flera förebyggande projekt, t.ex. en handbok om radikaliserings i fängelsemiljö. Skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner enligt direktivet om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för finansiering av terrorism utvidgades 2005 till att omfatta även t.ex. kasinon och advokater. EU har även 2008 antagit lagstiftning som kriminaliserar utbildning och rekrytering av terrorister samt uppvigling till terrorbrott, även via Internet.

### **Konstitutionsutskottets yttrande**

Konstitutionsutskottet påpekar inledningsvis i sitt yttrande till justitieutskottet att innehållet i kommissionens meddelande inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av inriktningen och utvecklingen av unionens arbete för ett effektivt europeiskt polissamarbete, särskilt vad gäller de åtgärder som syftar till att förbättra det operativa polissamarbetet genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna. Konstitutionsutskottet välkomnar i sitt yttrande åtgärder i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. När det gäller överföringen av personuppgifter vill konstitutionsutskottet framhålla vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram inom ramen för Stockholmsprogrammet, inte minst vad gäller förslag om att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol och systematiskt informationsutbyte i den mån det rör sig om personuppgifter. Även i fråga om förslag i syfte att underlätta polisens operativa verksamhet utanför de nationella gränserna vill konstitutionsutskottet betona vikten av noggrann och tydlig reglering. Detta är angeläget, särskilt mot bakgrund av de förändringar som ett ikraftträdande av Lissabonfördraget kommer att innebära i form av minskat nationellt självbestämmande. Konstitutionsutskottet vill också betona vikten av att informationssystem utformas så att grundläggande rättssäkerhetsprinciper kan upprätthållas, varvid avses särskilt principerna om icke-diskriminering och förbudet mot

dubbelbestraffning beträffande systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) och sammankopplingen av kriminalregister i syfte att förhindra vissa brott.

När det gäller IT-brottslighet vill konstitutionsutskottet framhålla betydelsen av att regeringen i det fortsatta arbetet betonar att åtgärderna i kampen mot IT-brottsligheten ska vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn till integritetsaspekter. Konstitutionsutskottet förutsätter att det fortsatta arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svårörenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller begränsning av tillgång till barnpornografiskt bildmaterial på Internet lägger konstitutionsutskottet märke till möjligheten till samarbete på frivillig basis med Internetleverantörer. I Sverige förekommer sedan ett par år ett sådant samarbete.

### **Justitieukskottets ställningstagande**

Att bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet kräver internationellt samarbete. Polis- och åklagarmyndigheterna måste bli bättre på att hjälpa varandra i stora utredningar som omfattar flera länder. Till deras hjälp finns Europol och Eurojust. Båda dessa myndigheter kan bli mer effektiva. Framgångsrik brottsbekämpning bygger på fakta och kunskaper. Utbytet av information mellan ländernas brottsbekämpande myndigheter ska förbättras. Enligt justitieukskottet bör det utarbetas en långsiktig syn på informationsutbyte mellan medlemsstaterna i vilken det klargörs i vilka fall information ska få utbytas, vad den får användas till och hur länge den ska få sparas. Samarbetet på fältet bör bli bättre. Polisier, åklagare och domare från olika länder i Europa behöver få ett större utbyte av och förståelse för varandra.

Justitieukskottet välkomnar åtgärder i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och vill även i detta sammanhang betona vikten av att hitta en balans mellan åtgärder för att bekämpa brottslighet och skyddet av den enskildes rättigheter. Det är enligt utskottets mening i detta sammanhang även viktigt att klarlägga vad som ska omfattas av nationella myndigheters ansvar och vad som kan genomföras mera effektivt på EU-nivå. Justitieukskottet vill också framhålla vikten av att utvärdera effekterna och proportionaliteten av tidigare beslutade åtgärder.

Liksom konstitutionsutskottet vill justitieukskottet vad gäller överföringen av personuppgifter framhålla vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram inom ramen för Stockholmsprogrammet, inte minst vad gäller förslag om att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol och systematiskt informationsutbyte i den mån det rör sig om personuppgifter. När det gäl-

ler kommissionens förslag om ett system för elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU anser justitieutskottet att det är viktigt att särskilt beakta proportionaliteten och behovsaspekten.

Vad gäller kommissionens förslag om ett mer effektivt europeiskt *polis-samarbete* konstaterar justitieutskottet att avskaffandet av den inre gränskontrollen inom ramen för Schengensamarbetet har gjort det lättare för personer att resa mellan länderna. Utvecklingen går också i övrigt mot en mer internationaliserad och globaliserad värld. Detta har samtidigt gjort det lättare för kriminella att röra sig över gränserna och medfört att förutsättningarna för gränsöverskridande brottslighet har förändrats. Med en sådan utveckling är det enligt utskottets mening uppenbart att de brottsbekämpande myndigheterna i olika länder måste ges ökade möjligheter att samarbeta för att kunna bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Utskottet anser att det i sammanhanget är viktigt att notera att polisär verksamhet är en i princip uteslutande nationell angelägenhet och att det måste övervägas noga och regleras tydligt för de fall svensk polis i framtiden ska kunna delta i ett operativt samarbete mellan medlemsstaternas polisiära myndigheter. När det gäller regionalt polissamarbete vill utskottet i sammanhanget peka på sitt tidigare uttalande att det kan finnas ett mervärde i att i större utsträckning kunna samarbeta operativt över gränserna mellan de nordiska länderna. Utskottet gjorde i sitt betänkande 2008/09:JuU22 ett tillkännagivande och begärde att regeringen skulle låta genomföra en översyn av vilka behov som finns att, inom ramen för det nordiska samarbetet, skapa bättre möjligheter för de nordiska ländernas polismyndigheter att samarbeta operativt över gränserna.

Som utskottet tidigare har uttalat (bet. 2008/09:JuU7) fyller *Europol* en viktig funktion i samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter, samtidigt som Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket har fått allt viktigare roller i arbetet med att förbättra det straffrättsliga samarbetet. Det ökade samarbetet gynnar framför allt effektiviteten i brottsbekämpning och lagföring och skapar betydligt bättre förutsättningar att angripa allvarlig och gränsöverskridande brottslighet. Justitieutskottet anser att det är viktigt att den information som finns om allvarliga hot mot samhället kan utnyttjas och att brottsligheten i största möjliga utsträckning kan förhindras. Det ökade informationsflödet kan emellertid också innebära nackdelar. Ett utökat informationsutbyte ställer därför krav på ett gott skydd för den enskildes personliga integritet.

När det gäller kommissionens förslag att fortsätta insatserna för att förbättra systemet för *utbyte av uppgifter ur kriminalregister* anser justitieutskottet att ett förbättrat och mer effektivt system för utbyte av uppgifter ur kriminalregister är av stor betydelse för det rättsliga samarbetet i allmänhet och för de svenska brottsbekämpande myndigheterna i synnerhet. Utskottet vill, liksom konstitutionsutskottet, betona vikten av att informationssystem utformas så att grundläggande rättssäkerhetsprinciper kan upprätthållas, varvid avses särskilt principerna om icke-diskriminering och

förbudet mot dubbelbestraffning beträffande systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) och sammankopplingen av kriminalregister i syfte att förhindra vissa brott.

Som utskottet tidigare har uttalat (bet. 2007/08:JuU22) utgör bistånd med *bevisinhämtning* en central del av det straffrättsliga samarbetet. Ett väl fungerande system för bevisinhämtning inom EU är av stor betydelse för bekämpningen av alla former av brottslighet, inte minst när det gäller allvarlig och gränsöverskridande brottslighet.

Utskottet, som liksom regeringen anser att det är viktigt att stärka grundläggande *processuella rättigheter* för misstänkta och tilltalade i brottmålsprocessen, stöder regeringens bedömning att det är nödvändigt att ta fram en ny strategi för arbetet med processuella rättigheter, som är långsiktig och ambitiös men samtidigt pragmatisk, och att EU bör arbeta med processuella rättigheter i ett steg-för-steg-förfarande, där man fokuserar på en eller ett par rättigheter i taget. I meddelandet lyfter kommissionen särskilt fram rätten till försvar.

Justitieutskottet delar kommissionens uppfattning att *människohandel* är ett allvarligt brott mot de mänskliga rättigheterna, och utskottet är positivt till och välkomnar initiativ till ett fortsatt arbete inom EU för att ytterligare förstärka arbetet med att motverka och bekämpa människohandel. Utskottet anser att internationell samverkan är en förutsättning för framgång när det gäller kampen mot människohandel och att det europeiska samarbetet är av central betydelse.

Justitieutskottet delar vidare kommissionens uppfattning att ett mycket viktigt inslag i strategin för att främja barns rättigheter är att *skydda barn från risken att utsättas för sexuella övergrepp*. Utskottet anser att internationell samverkan även i detta arbete är en förutsättning för framgång och att det europeiska samarbetet är av central betydelse. Utskottet är därför positivt till och välkomnar initiativ till ett fortsatt arbete inom EU i syfte att ytterligare förstärka arbetet med att motverka och bekämpa dessa företeelser. Utskottet vill i sammanhanget även hänvisa till vad konstitutionsutskottet har yttrat när det gäller tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll.

Justitieutskottet konstaterar att *terrorism* är ett fenomen av internationell och gränsöverskridande natur och att en gemensam bas, som delas av alla medlemsstater, underlättar arbetet mot terrorism på internationell nivå. Det finns, enligt utskottets mening, ett mervärde i att på EU-nivå samarbeta kring frågan om bekämpande av terrorism. Samtidigt understryker utskottet vikten av att det vid varje enskild åtgärd som föreslås måste säkerställas att de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen liksom de grundlagsfästa fri- och rättigheterna respekteras. Kampen mot terrorism måste föras på ett sätt som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle. Justitieutskottet har tidigare (bet. 2007/08:JuU30) framhållit att faktorer som avsaknad av demokrati och mänskliga fri- och



rättigheter samt miljöer präglade av våld och förtryck bidrar till en miljö eller situation där terrorism kan få fäste. Enligt utskottet har dagens internationella terrorism utvecklats mot att bli allt svårare att bemöta och att skydda sig mot, och modern informations- och kommunikationsteknik spelar stor roll för terrorhotets utbredning. Utvecklingen inom kommunikationstekniken tillsammans med andra gynnsamma förutsättningar för global rörlighet av varor, kapital, tjänster och människor har haft många positiva effekter, men även ökat möjligheterna att begå terroristbrott där särskilt Internet är ett billigt, snabbt och lättillgängligt verktyg med praktiskt taget global räckvidd. Utskottet vill i sammanhanget även peka på att det inom Europarådet har utarbetats en konvention om förebyggande av terrorism. Konventionen antogs i april 2005 och undertecknades av Sverige i maj samma år. Konventionen kräver kriminalisering av offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och träning av terrorister. Den innehåller också bestämmelser om utlämning, rättslig hjälp, brottsförebyggande arbete m.m.

## Att främja integration i samhället: Ett ansvarsfullt och solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl

### **Kommissionens meddelande**

Kommissionen anger inledningsvis att en av EU:s största utmaningar i framtiden kommer att vara att se till att migrationsströmmarna styrs på ett effektivt sätt, särskilt mot bakgrund av att befolkningen åldras. Invandringen spelar en viktig roll för befolkningstillväxten i EU, och den kommer på längre sikt att ge ett avgörande bidrag till EU:s ekonomiska resultat. Solidariteten måste stå i centrum för den gemensamma politiken, och genomförandet av principerna och målen i pakten för invandring och asyl kommer att utgöra grunden för EU:s åtgärder på detta område i framtiden. Invandringspolitiken måste ingå i en vision på lång sikt där tonvikten läggs på respekt för de grundläggande rättigheterna och mänsklig värdighet. Det finansiella stödet för hanteringen av migrationen måste ägnas särskild uppmärksamhet. En utvärdering bör genomföras för att fastställa om strukturen och fördelningsnycklarna i de nuvarande interna instrumenten fortfarande svarar mot medlemsstaternas behov.

Under rubriken *Konsolidera ett övergripande tillvägagångssätt* föreslår kommissionen att migrationsfrågorna ska utgöra en integrerad del av EU:s utrikespolitik och menar att ett övergripande tillvägagångssätt krävs. Medlemsstaterna bör enligt kommissionen bl.a. arbeta aktivt för att fördjupa dialogen och partnerskapet med länder, regioner och kontinenter utanför EU. De bör även planera att ingå nya särskilda avtal som täcker de tre dimensionerna av det övergripande tillvägagångssättet, nämligen främjande av rörlighet och laglig invandring, bidrag till utveckling samt hantering av olaglig invandring (inklusive återtagande, stöd till frivilligt återvändande

och återanpassning). Det bör införas ett effektivt och solidariskt system för att hantera laglig invandring och stödja invandrare som är i behov av skydd och asyl samt för att förebygga olaglig invandring. Detta är särskilt viktigt i Medelhavsområdet. Kommissionen anser vidare att medlemsstaterna måste hantera olaglig invandring och människosmuggling effektivare genom att ta fram information om migrationsvägar, främja samarbete i fråga om övervakning och gränskontroller och underlätta återtagande genom att främja stödåtgärder för återvändande. Dessutom bör de utforma ytterligare initiativ när det gäller invandring och utveckling, exempelvis underlätta penningöverföringar och beakta nedgången i fråga om överföringar till följd av den ekonomiska krisen, engagera invandrargrupper i arbetet med att utveckla deras ursprungsländer eller ursprungsregioner och lindra effekterna av den s.k. hjärnflykten. EU:s olika verktyg för samarbete måste mobiliseras för att stärka myndigheternas kapacitet på statlig, regional och lokal nivå i tredjeländer, så att de kan hantera migrationsfrågor, även när det gäller att öka kapaciteten för att tillhandahålla tillräckligt skydd.

När det gäller den ekonomiska invandringen anges att den bättre borde motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. På så sätt skulle bl.a. invandrarnas kompetens bättre kunna tas till vara och deras integration underlättas. EU behöver en gemensam ram i form av ett flexibelt system för invandring som möjliggör en anpassning till den ökade rörligheten och till behoven på de nationella arbetsmarknaderna. Denna gemensamma ram bör till fullo respektera medlemsstaternas befogenheter när det gäller att fastställa antalet tredjelandsmedborgare som ges tillträde av sysselsättningsskäl. Två frågor bör i detta sammanhang ägnas särskild uppmärksamhet, nämligen betydelsen av invandrarnas rörlighet inom EU och de konsekvenser för uppehållstillstånden som en förlorad arbetsplats kan få. Man bör överväga möjligheten att inrätta ett observationsorgan för att främja analysen av och förståelsen för migrationsfenomen. Samordningen mellan organet och befintliga nätverk som sysslar med migrationsfrågor måste säkerställas. Invandringen bör organiseras på grundval av en övergripande bedömning av den kompetens som Europa kommer att behöva fram till 2020, med beaktande av den ekonomiska situationen. Det räcker inte att fastställa vilka behoven är. Det krävs också att utbud och efterfrågan möts. För att detta ska bli möjligt borde det övervägas att upprätta en europeisk plattform för dialog. Med hjälp av denna plattform skulle man kunna fastställa hur man bäst kan styra arbetskraftsinvandringen och vilka anpassningar av den juridiska och institutionella ramen som är nödvändiga. Plattformen skulle kunna samla arbetsgivare, fackföreningar, medlemsstaternas arbetsförmedlingar, rekryteringsföretag och andra berörda parter. Ett ömsesidigt godkännande av kvalifikationer och färdigheter genom överenskommelser mellan EU och tredjeländer skulle också vara viktigt i detta sammanhang. Kommissionen föreslår en aktiv politik som bygger på en europeisk status för lagliga invandrare. För att den lagliga invandringen

ska kunna leda till så positiva effekter som möjligt för alla parter – ursprungslandet och destinationslandet, de mottagande samhällena och invandrarna själva – behövs ett tydligt, öppet och rättvist tillvägagångssätt där respekten för individen bibehålls. I detta syfte bör det antas en invandringskodex för att lagliga invandrare ska kunna garanteras lika rättigheter på samma sätt som EU-medborgarna.

Familjeåterförening är ett av de viktigaste motiven till invandring, och den står för en stor andel av den lagliga invandringen. EU bör anta gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av personer som invandrar i familjeåterföreningssyfte. Med hänsyn till den låga graden av harmonisering av nationell lagstiftning på området skulle en översyn av familjeåterföreningsdirektivet kunna göras, efter ett brett samråd.

Vidare anges att en minskning av den olagliga invandringen och därtill knuten brottslig verksamhet, med bibehållen respekt för de mänskliga rättigheterna, utgör ett viktigt komplement till utvecklandet av en gemensam politik för laglig invandring. Särskilt kampen mot brottsliga nätverk måste intensifieras. Olagliga anställningar måste bekämpas med hjälp av förebyggande och repressiva åtgärder samtidigt som man garanterar skyddet för de invandrare som blivit utsatta. Genomförandet av direktivet om påföljder för arbetsgivare som anlitar tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU måste stödjas och övervakas. Nolltolerans måste tillämpas i fråga om människosmuggling och människohandel. Lämpliga investeringar måste göras i mänskliga och ekonomiska resurser för att öka kontrollen, i synnerhet på arbetsplatserna, men också för att förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren.

Utformandet av en effektiv politik för återsändande och återvändande måste ske i enlighet med lagen och med respekt för de berörda personernas värdighet. I december 2010 träder bestämmelserna i direktivet om återvändande i kraft. Genomförandet av direktivet kommer att övervakas noggrant, särskilt när det gäller att effektivt verkställa utvisning eller avvisning, och i fråga om frihetsberövande, rättsmedel och behandling av sårbara personer. Frivilligt återvändande bör prioriteras och aktivt främjas, särskilt inom ramen för befintliga finansieringsinstrument. I avsaknad av tydliga regler bör det övervägas att, efter en analys av behoven och av nationell praxis, införa gemensamma normer för ansvaret för illegalt invandrade personer som inte kan återsändas. När det gäller regularisering måste utbytet av information mellan medlemsstaterna förbättras. Riktlinjer för hur regulariseringar ska genomföras skulle kunna utarbetas. En annan särskilt svår fråga som bör bli föremål för omfattande undersökning gäller underåriga utan medföljande vuxen som olagligt reser in på EU:s territorium. På grundval av undersökningen bör det göras upp en handlingsplan för att konsolidera och komplettera tillämpliga rättsliga och finansiella instrument och stärka samarbetet med ursprungsländerna, bl.a. för att underlätta barnens återvändande till sina ursprungsländer.

När det gäller *asylfrågor* anges i meddelandet att EU måste fortsätta att verka för att bli ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet, med utgångspunkt i de grundläggande rättigheterna, strikta normer för skyddet och en allmän förbättring av kvaliteten på de nationella systemen, samtidigt som man trappar upp kampen mot missbruk. Kommissionen anser att man nu snabbt bör anta lagstiftningsförslagen inom den andra etappen av harmoniseringsprocessen, för att senast 2012 införa ett enhetligt asylförfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus. På det operativa planet måste EU ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel som behövs för att dess kapacitet ska kunna utnyttjas. Alla tjänstemän som handlägger asylansökningar i medlemsstaterna bör delta i gemensam utbildning. De kommer också att få högkvalitativ information om ursprungsländerna. Även de nationella domstolarna bör delta i denna process. På grundval av en utvärdering kan byråns uppgifter utökas 2013 för att ta hänsyn till de framsteg som gjorts i fråga om solidaritet och delat ansvar. En strikt kontroll och korrekt tillämpning av regelverket på asylområdet bör bidra till att göra systemet trovärdigt och främja det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna när det gäller en god förvaltning av deras respektive asylsystem. Mekanismer för återkommande utvärdering skulle kunna inrättas för att underlätta tillnärningen av asylsystemen i medlemsstaterna. Vidare gäller det att hitta lösningar för sådana asylsökande som inte erhåller flyktingstatus eller subsidiärt skydd men som av särskilda orsaker ändå inte kan återsändas. En fördjupad utvärdering kommer att göras av hur rättsakterna i den andra etappen införlivas med nationell lagstiftning och genomförs, och av framstegen när det gäller att närma praxis och kompletterande åtgärder till varandra. På grundval av utvärderingen kommer EU före slutet av 2014 att slå fast en princip om ömsesidigt erkännande som tillämpas på alla enskilda beslut om skyddsstatus som fattas av de myndigheter som handlägger asylansökningar. Tack vare denna princip kommer överföringen av skydd att kunna ske utan att särskilda mekanismer måste antas på EU-nivå. Ansvaret för mottagningen och integrationen av flyktingar måste delas. Även om EU har valt att behålla de centrala principerna i Dublinsystemet måste nya initiativ kunna tas på detta område. Det bör övervägas att inrätta en mekanism för intern omplacering mellan medlemsstaterna för personer som åtnjuter internationellt skydd. Denna mekanism skulle fungera på frivillig och samordnad basis. Den första fasen skulle gå ut på att systematiskt planera användning av medel för flyktingar från Europeiska flyktingfonden för denna solidariska insats. Mekanismen kan omfatta stöd till att skapa permanenta centraler för mottagning och transit i vissa medlemsstater och till särskilda arrangemang för att upprätta ett partnerskap med FN:s flyktingkommissariat. Det bör i detta sammanhang också utredas vilka möjligheter som finns till gemensam handläggning av asylansökningar inom och utanför EU, och vilka juridiska och praktiska konsekvenser detta skulle få. På basis av utredningarna och utvärderingen

av den första fasen av den ovannämnda solidaritetsmekanismen skulle det kunna övervägas att införa ett permanent system för solidaritet från 2013. Samordningen av detta system skulle skötas av byrån för samarbete i asylfrågor. Solidariteten inom EU när det gäller det ekonomiska ansvaret bör ses över. I tio års tid har fördelningen av det ekonomiska ansvaret genomförts inom ramen för Europeiska flyktingfonden, som har stött en stegvis harmonisering av lagstiftningen. Nya fördelningskriterier eller insatsområden bör fastställas på grundval av utvecklingen av den gemensamma politiken på området. Solidariteten med tredjeländer som är utsatta för betydande flyktingströmmar eller tar emot stora grupper av flyktingar och fördrivna personer är av största vikt. Tillgången till skydd och respekten för principen om icke-avvisning bör säkerställas. EU kommer också att stödja uppbyggandet av kapaciteten i tredjeländer för att de ska kunna utveckla egna system för asyl och skydd. I detta sammanhang kan det övervägas att fastställa nya former av ansvar för skydd. Förfaranden för skyddad inresa och utfärdande av humanitära viseringar bör underlättas, bl.a. med hjälp av diplomatiska beskickningar eller andra typer av strukturer som upprättas i tredjeländer, inom ramen för en övergripande strategi för hantering av rörlighet. För att ytterligare stärka asylpolitikens yttre dimension skulle EU kunna utvidga de regionala skyddsprogrammen i partnerskap med FN:s flyktingkommissariat och de tredjeländer som berörs, med stöd av byrån för samarbete i asylfrågor och gemenskapens externa finansieringsinstrument. EU kommer att trappa upp sina insatser när det gäller omplacering för att kunna finna varaktiga lösningar för flyktingarna.

### **Socialförsäkringsutskottets yttrande**

Socialförsäkringsutskottet ser i likhet med regeringen positivt på kommissionens förslag till program. Ytterligare gränskontroll måste gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl. Beträffande in- och utresekontroll anser utskottet att en hög säkerhetsnivå kräver en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd. När det gäller den externa dimensionen av asylpolitiken har EU ett starkt intresse av att internationella konventioner och regler för flyktingskydd upprätthålls. EU bör också enligt utskottets mening vara en central aktör på internationell nivå och stärka sin roll som partner till UNHCR såväl finansiellt som politiskt. Utskottet anser vidare att det är mycket viktigt att möjligheterna till vidarebosättning inom EU ökas. När det gäller invandringsfrågor delar utskottet utgångspunkten i kommissionens meddelande att en väl hanterad migration är något som kan vara positivt för alla aktörer – både för medlemsstaterna och för EU i sin helhet, men också för ursprungsländerna och de enskilda migranterna. Utskottets principiella inställning är att den framtida gemensamma invandringspolitiken bör utgå från en reglerad invandring och ta till vara migrationens positiva möjligheter och effekter för både mottagar-

länder och ursprungsländer. Utskottet anser att fler möjligheter till laglig invandring bör skapas och en behovsstyrd arbetskraftsinvandring till Europa främjas. Utskottet, som kan konstatera att ett omfattande arbete pågår inom EU för att uppnå ett gemensamt regelverk för arbetskraftsinvandring, vill i detta sammanhang erinra om den nyligen genomförda svenska reformen (prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37) som ger ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring och utan onödig byråkrati öppnar nya vägar till Sverige. Utskottet kan konstatera att meddelandet när det gäller bl.a. asylfrågorna i huvudsak fullföljer de tankar som kommissionen tidigare fört fram bl.a. i grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2007) 301.

Rätten att söka asyl är grundläggande. En EU-gemensam asylpolitik måste därför enligt utskottets mening garantera var och en tillgång till rätts-säkra skyddssystem och grunda sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. I sitt utlåtande över kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet har utskottet också uttalat bl.a. att ett framtida gemensamt asylsystem måste vara rättssäkert och öppet samt värna möjligheten att söka asyl. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att de inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Utskottet ansåg också att det för att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen (utl. 2006/07:SfU13). Utskottet noterar att ett finansiellt ramprogram för perioden 2008–2013 har beslutats i syfte att säkerställa en rättvis ekonomisk ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik. Utskottet vill vidare framhålla betydelsen av att annan finansiering och ekonomiskt stöd understöder de långsiktiga målen vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik. Slutligen kan utskottet konstatera att ett genomförande av vissa av de förslag som tas upp i programmet kommer att förutsätta fördragsändringar och inte ryms inom EU:s nuvarande rättsliga ram, som till vissa delar avser miniminormer.

### **Justitieukskottets ställningstagande**

Justitieukskottet anser i likhet med socialförsäkringsutskottet att ytterligare gränskontroll måste gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl. Justitieukskottet delar också socialförsäkringsutskottets uppfattning att en hög säkerhetsnivå vid in- och utresekontroll kräver en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd. När det gäller invandringsfrågor delar justitieukskottet utgångspunkten att en väl hanterad migration är något som kan vara positivt för alla aktörer – både för medlemsstaterna och för EU i sin helhet, men också för ursprungsländerna och de enskilda

migranterna. Justitiekottet instämmer med socialförsäkringsutskottet som i sitt yttrande har anfört att den framtida gemensamma invandringspolitiken bör utgå från en reglerad invandring. Vidare bör fler möjligheter till laglig invandring skapas och en behovsstyrd arbetskraftsinvandring till Europa främjas. Liksom socialförsäkringsutskottet anser justitiekottet att rätten att söka asyl är grundläggande och att en EU-gemensam asylpolitik därför måste garantera var och en tillgång till rättssäkra skyddssystem och grunda sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att de inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren, och en utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Med det anförda ansluter sig justitiekottet till socialförsäkringsutskottets yttrande.

# Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

## 1. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – motiveringen (s)

av Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s) och Kerstin Haglö (s).

### *Ställningstagande*

Sedan den 1 juli har Sverige ordförandeskapet i EU. Sverige har då, genom sitt ledarskap i ministerrådet, en viktig roll att driva det lagstiftande och politiska arbetet framåt. Som ordförandeland har Sverige även stora möjligheter att påverka utvecklingen i viktiga frågor.

En av de viktigare frågorna som kommer att behandlas under ordförandeskapshalvåret är framtagandet av ett nytt program som ska ange ramarna när det gäller EU-arbetet för polis- och tullsamarbete, räddningstjänst, straffrättsligt och civilrättsligt samarbete, asyl, migration och viseringspolitik för åren 2010–2014. Programmet ska ersätta det gamla Haagprogrammet och benämnas Stockholmsprogrammet.

Många av de frågor som tas upp i kommissionens meddelande om det nya programmet är av den karaktären att de, efter ett nationellt genomförande, kan få stora och viktiga konsekvenser för det enskilda landet. För att kunna göra en bedömning av de rättsliga konsekvenser det nya programmet får, är det därför viktigt att vara så konkret som möjligt i beskrivningen av de åtgärder som meddelandet återger. Medlemsländerna och Europas medborgare måste kunna förutsäga den utveckling som ska ske. Utifrån en svensk synvinkel är det särskilt viktigt att ett nytt program är konkret vad gäller förslag som kan påverka svensk lagstiftning på ett avsevärt sätt eller där grundläggande fri- och rättigheter riskerar att inskränkas på något sätt. Likaledes gäller detta för åtgärder som påverkar den enskilda människans integritet. Regeringen måste därför arbeta för att konkretisera programmet betydligt under hösten.

Vi socialdemokrater menar att det är nödvändigt att fortsätta arbetet för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet som ekonomisk brottslighet, människohandel och terrorism. EU har en viktig del i detta arbete. Många steg har tagits de senaste åren för att fördjupa samarbetet inom det rättsliga och inrikes området. Det är viktigt att samarbetet fördjupas ytterligare. Samtidigt är det centralt, när programmet sedan ska omvandlas till kon-



kreta förslag, att samarbetet sker på ett sådant sätt att det inte går emot viktiga svenska intressen. Vi stöder också utvecklingen mot en mer gemensam asyl- och migrationspolitik i EU.

Det krävs noggranna överväganden om hur register och andra kontrollfunktioner ska utformas så att de blir effektiva medel för brottsbekämpning samtidigt som balansen gentemot integriteten bevaras. I meddelandet föreslås det att länderna lättare ska få tillgång till varandras databaser och att EU ska kunna bygga upp egna register. Datasystem ska göras kompatibla så att de ska kunna kommunicera lättare med varandra. Ju fler som har direkttillgång till olika register och ju större registren är, desto lättare är det att uppgifter om enskilda individer sprids på ett sätt som inte var tänkt eller används på ett sätt som inte avsetts. Vi tror inte att stora register på EU-nivå är till någon avgörande fördel för att minska brottsligheten. Sådana register kan även vara ett hot mot den personliga integriteten. De riskerar att bli ineffektiva samtidigt som risken för läckor och korruption ökar. Arbetet med EU-gemensamma register riskerar därtill att ta resurser från annat angeläget brottsbekämpande arbete hos den svenska polisen. Det är därför förvånande att regeringen ställer sig bakom kommissionens förslag i denna del och dessutom saluför programmet som en förbättring ur ett integritetsperspektiv. Vi vill se tydligare och snävare gränser för informationsutlämning samt konsekvensanalyser.

Det är bra med ett fördjupat samarbete i EU, både vad gäller polis och åklagare. Om den grova organiserade brottsligheten ska kunna bekämpas effektivt måste polisen kunna samarbeta över gränserna. Samtidigt tillhör polisens verksamhet kärnverksamheten i varje nation. För oss är det viktigt att det är svensk polis som utför det operativa polisarbetet i Sverige. Vi har olika poliskulturer och rättstraditioner i EU. Kommissionens förslag pekar mot en riktning som kan innebära en gemensam polis med operativt ansvar. Ett sådant arbete kan både bli ineffektivt och skapa krångel och kan dessutom innebära försämringar av medborgarnas rättssäkerhet. Som ordförandeland borde den svenska regeringen påverka programmet vad avser gränsöverskridande operativt polissamarbete så att tyngdpunkten i stället handlar om ökat polisiärt samarbete och utveckling av Europol. Europol kan ges en ännu tydligare samordnande roll i polisoperationer som omfattar flera medlemsländer.

Det är synnerligen viktigt att EU tar krafttag mot människohandel. Människohandel måste bekämpas såväl utanför EU:s gränser som inom. En viktig del i att bekämpa människohandel för sexuella ändamål är att bekämpa prostitution. Sambandet mellan prostitution och människohandel för sexuella ändamål måste tydliggöras och erkännas. Om efterfrågan på köp av sexuella tjänster bekämpas minskar också människohandeln. Den svenska sexköpslagstiftningen är ett bra exempel på hur prostitution bekämpas. Det är förvånande att inte detta perspektiv finns med i meddelandet,

när människohandel nämns som en prioriterad fråga. Regeringen måste därför anstränga sig för att få med frågan om kriminalisering av köp av sexuella tjänster i programmet.

Kommissionen anser att principen om ömsesidigt erkännande skulle kunna utsträckas till nya områden, exempelvis ett fortsatt erkännande av domar. Vi ser positivt på en utveckling av det rättsliga området. Samtidigt är det viktigt att Sverige står upp för sitt system och för mänskliga fri- och rättigheter. Ett erkännande innebär att en dom som har avkunnats i en medlemsstat måste kunna accepteras och verkställas i andra medlemsstater utan hinder. En förutsättning för detta är ett starkt ömsesidigt förtroende, att aktörerna på det juridiska området kan lita på varandras rättsliga system. Tyvärr har vi sett exempel i en del EU-medlemsländer som kan försvåra ett sådant förtroende. Som exempel kan nämnas Litauens parlaments förslag till lag som bl.a. förbjuder offentlig spridning av information som kan anses ge en positiv beskrivning av homosexualitet. Diskriminerande lagstiftning är inte tillåten varken enligt EU:s lagstiftning eller enligt Europakonventionen. Det är viktigt att regeringen lyfter in den synen i arbetet med programmet. Det bör bl.a. finnas med tydliga vägansgrunder vad avser ömsesidigt erkännande i de fall lagstiftningen är diskriminerande eller strider mot mänskliga fri- och rättigheter.

Kommissionen föreslår att tillgången till översättning och tolkning i samband med rättsliga förfaranden ska underlättas. Tyvärr når detta förslag inte ens upp till Europakonventionens minimikrav. Trots att samtliga EU-länder skrivit under Europakonventionen om mänskliga rättigheter så saknar brottsmisstänkta fortfarande de mest grundläggande rättigheter. I flera EU-länder får brottsmisstänkta inte ha advokat närvarande vid polisförhör, och i många länder måste man själv betala för advokat. Regeringen måste därför självklart driva frågan om att rätt till försvarare förs in i programmet. Ett program som inte ens når upp till minimikraven enligt Europakonventionen måste ses som ett misslyckande.

Kommissionens förslag till Stockholmsprogram saknar även i stora delar en civilrättslig dimension samtidigt som en beskrivning av kommande utmaningar illustreras av bl.a. just de civilrättsliga aspekterna. Det gör det svårt att bedöma Stockholmsprogrammets konsekvenser i alla dess detaljer. Inte minst är det svårt att ta ställning till lösa formuleringar utan att konkreta förslag finns att tillgå. Vi vill se en större tydlighet på detta område i programmet.

Det är bra att fokus riktas mot att undanröja hinder för EU-medborgare att röra sig fritt inom unionen. Den fria rörligheten är i grunden mycket positiv, och krav bör därför ställas på medlemsländernas regelverk så att enskilda individer, som barn, föräldrar och makar, inte riskerar att komma i kläm. Samtidigt är det i nuläget svårt att utläsa vad meddelandets lösa formuleringar kan få för framtida konsekvenser för svensk familjerätt och de reformer som vi i Sverige uppnått på detta område. Här finns anledning till stor försiktighet. Vi ställer oss dock positiva till en utveckling mot

ökad samsyn på familjerättens område vad gäller betydelsen av barnets bästa och en icke-diskriminerande äktenskapslagstiftning. En fråga som vi menar borde stå explicit i programmet.

Slutligen vill vi kommentera det avsnitt i meddelandet som rör gynnan- det av den ekonomiska aktiviteten. Här anges flera exempel på hur EU kan få gemensamma rättsliga regler inom bl.a. handelsrättens område. Kom- missionens förslag till Stockholmsprogram saknar här en analys av hur kommande regelförändringar på handelsrättens område påverkar regelbör- dan för EU:s små och medelstora företag. Vi vill erinra om unionens mål om att minska regelbördan med 25 % till 2012. Vi vill även påminna om Socialdemokraternas tidigare ställningstaganden angående europeiska pri- vata aktiebolag där vi klargjort att vi endast kan ställa oss bakom förslag som innebär ett starkt skydd för borgenärer, minoritetsaktieägare och arbets- tagare. Vi har i detta sammanhang tydligt framhållit vår kritik mot försla- get om lägsta tillåtna aktiekapital på 1 euro.

## **2. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhe- tens tjänst – motiveringen (v)**

av Alice Åström (v).

### *Ställningstagande*

Under det andra halvåret av 2009 är Sverige ordförandeland i EU. Ordfö- randskapet innebär att Sverige har en stor möjlighet att sätta sin prägel på de ärenden som beslutas under året. Inom det rättsliga och inrikes samarbe- tet ska ett nytt program under rubriken Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – det s.k. Stockholmsprogrammet – tas fram. Vänsterpartiet ser med oro på utvecklingen inom EU eftersom politiken alltmer inriktas på kontroll och repressiva åtgärder. Detta bekräftar ytterligare Vänsterpartiets sedan länge kända uppfattning att överstatlighet inom EU, bl.a. på de områden som förslaget till Stockholmsprogram behand- lar, måste motverkas. Kommissionens förslag till Stockholmsprogram har vidare stora brister när det gäller förslag som stärker individens rättigheter, i synnerhet när det gäller integritetsstärkande åtgärder. Det är oroväckande.

Redan under inledningen av arbetet med Stockholmsprogrammet har detta fått mycket skarp kritik. Kritiken har gällt bristen på rättssäkerhetsga- rantier och individperspektiv, inte minst när det gäller de delar som hand- lar om så kallat samarbete om flyktingfrågor. Vänsterpartiet ansluter sig i allt väsentligt till denna kritik och utvecklar den enligt nedan.

Respekten för den *personliga integriteten och skyddet av personuppgif- ter* måste garanteras oberoende av nationsgränser. Vänsterpartiet avvisar därför på denna grund förslagen i kommissionens meddelande om Stock- holmsprogrammet. I sitt meddelande föreslår kommissionen en rad förslag om utlämnande av personuppgifter mellan nationella myndigheter och EU:s institutioner som innebär stora steg mot ett repressivt övervaknings-

samhälle. Den personliga integriteten och skyddet av personuppgifter urholkas. Meddelandet innehåller förslag om att bygga upp ytterligare gemensamma databaser inom EU och att bygga ut redan befintliga EU-databaser som Europol. Generellt kan man säga att personuppgiftsdatabaser alltid riskerar att missbrukas. Ju större register och ju fler människor som har tillgång till dem, desto större är risken för misstag och missbruk. EU-kommissionen föreslår att EU-länderna lättare ska få tillgång till varandras databaser och att EU ska bygga upp egna register. Medlemsländerna ska också se till att datasystem görs kompatibla, så att de kan kommunicera med varandra. Enligt kommissionens meddelande ska i framtiden in- och utresor till och från unionen registreras.

De förslag som Vänsterpartiet främst anser är problematiska avseende den personliga integriteten och skyddandet av personuppgifter är

1. förslaget att sammankoppla vissa register, avsnitt 3.4
2. inrättandet av en europeisk informationsmodell för att effektivisera utbytet av information mellan nationella myndigheter och europeiska aktörer, avsnitt 4.1.2
3. inrättandet av mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol, avsnitt 4.2.1
4. sammankoppling av kriminalregister och förbättrat system för utbyte av kriminalregister, s.k. Ecris, avsnitt 4.2.2
5. elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU:s medlemsstater, och ett program för registrerade resenärer, avsnitt 4.2.3.2.

Vänsterpartiet anser att förslagen om utökat informationsutbyte i Stockholmsprogrammet innebär stora risker för intrång i den personliga integriteten, speciellt med hänsyn till de brister som dataskyddsdirektivet uppvisar. Det kan även nämnas att Europeiska datatillsynsmannen har anmärkt, t.ex. i ett utlåtande från den 3 mars 2008 beträffande kommissionens gränskontrollpaket, på kommissionens brist på samråd med såväl Europeiska datatillsynsmannen som nationella dataskyddsmyndigheter. Anmärkningarna gällde bl.a. hanteringen av biometriska uppgifter och vikten av konsekvensanalyser av åtgärdernas inverkan på enskildas integritet. Sammanfattningsvis anser Vänsterpartiet att dessa förslag i kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet med massiv registrering av människor är svärförenliga med ett samhälle byggt på öppenhet och demokrati.

När det gäller det *straffrättsliga samarbetet* finns i Sverige en tradition att arbeta brottsförebyggande. I kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet finns i princip inte några förslag med inriktning på det brottsförebyggande arbetet. När det gäller människohandel för sexuella ändamål anger kommissionen att det kanske kommer att startas en kampanj som varnar potentiella brottsoffer i tredjeländer. Det är enligt Vänsterpartiet en alltför defensiv strategi. Det viktigaste arbetet är att motverka efterfrågan

och se till att män inom EU inte köper sex av kvinnor och barn, vare sig från länder utom eller inom EU. Vänsterpartiet anser att Sverige under vårt ordförandeskap i EU borde ha lyft frågan om förbud av sexköp.

Det rättsliga samarbetet inom EU ska följa Europakonventionens krav. Om en frihet inskränks måste det vara nödvändigt, och syftet måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I Sverige har Vänsterpartiet länge arbetat med att försöka lyfta effektiviteten som en fråga när det handlar om integritetsinskränkande metoder i brottsbekämpningen. I förslaget till Stockholmsprogram finns ingen ansats att motivera de frihetsinskränkande förslagen med vare sig effektivitet eller nödvändighet. Detta är enligt Vänsterpartiet en mycket stor brist.

Vänsterpartiet anser vidare att tillnärmning av lagstiftning i frågor som rör gränsöverskridande brottslighet och ömsesidigt erkännande innebär stora problem eftersom det finns inslag i de olika rättssystemen inom Europa som direkt kränker mänskliga rättigheter. Det kan röra frågor om sexuell läggning, diskriminering av folkgrupper eller kvinnors rättigheter.

I kommissionens förslag till Stockholmsprogram nämns också åtgärder för att motverka diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi. Detta är alla viktiga frågor att hantera. I Europa breder också sedan länge islamofobin ut sig. Vänsterpartiet anser att även islamofobin måste tas på allvar och bekämpas med samma intensitet.

Att lagstifta genom rambeslut är både odemokratiskt och opraktiskt. Att remissrundor och liknande sällan eller aldrig genomförs är ett faktum, vilket även gäller det nu aktuella Stockholmsprogrammet. Vidare har riksdagen inte möjlighet att överblicka konsekvenserna för svensk lagstiftning när ett rambeslut godkänns eftersom regeringen som regel inte presenterar något lagförslag i samband med godkännandet. Förslagen i kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet öppnar för fler sådana beslut.

Även när det gäller det operativa samarbetet så går förslagen i kommissionens meddelande långt, och detta utan att förslagen har varit föremål för remiss eller offentlig diskussion. Detta är enligt Vänsterpartiet en brist som måste åtgärdas.

Vänsterpartiet avvisar även förslagen i kommissionens meddelande med hänvisning till respekten för det nationella självbestämmandet inom *civilrättens område*. Kommissionen förespråkar i sitt meddelande dels generellt ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden inom tvistemål, och en utökning av det ömsesidiga erkännandet av domar till fler civilrättsliga områden, dels harmonisering inom civilrätten, t.ex. beslut om vårdnad. Flera länder inom EU har en rättstradition inom civilrätten, och framför allt inom familjerätten, som är helt olik den i Sverige. EU-kommissionen föreslår i sitt meddelande om Stockholmsprogrammet en harmonisering inom familjerätten, vilket Vänsterpartiet anser är oacceptabelt. Det kan t.ex. nämnas att jämställdhetsarbetet kommit långt inom familjerätten i svensk lagstiftning, jämfört med vissa andra EU-länder. EU-kommissionen förordar även att EU-länderna ömsesidigt ska erkänna domstolsavgöranden, genom

att avskaffa det s.k. exekvaturförfarandet, samt att detta även ska kunna gälla områden som arv, testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden. Vänsterpartiet anser att utökandet av möjligheterna till erkännanden och verkställighet av andra länders domar inte får ske utan beaktande av att befintliga rättssäkerhetsgarantier bibehålls och att aktuella skyddsintressen tillgodoses. Domar som döms ut i vissa länder kan inte med automatik få verkställas i Sverige utan att svensk domstol får pröva om dessa domar är förenliga med svensk lag och svensk rättstradition. De förslag som Vänsterpartiet främst anser är problematiska avseende det civilrättsliga området är

- generellt avskaffande av exekvaturförfarandet inom tvistemål, samt en utökning av det ömsesidiga erkännandet av domar till områden som arv, testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden, avsnitt 3.1
- utvecklandet av miniminormer på europeisk nivå för vissa civilprocessrättsliga aspekter t.ex. ömsesidigt erkännande av beslut om föräldraansvar, inklusive beslut om vårdnad, avsnitt 3.3
- konsekvensen för svensk avtalsrätt av EU-kommissionens förslag om gemensamma normer för vilken avtalsrätt som ska tillämpas när det gäller bolagsrätt, försäkringsavtal, överlåtelse av fordringar och samstämmighet kring insolvensförfaranden för banker, avsnitt 3.4.2

Fokus på individen och dennes rättigheter inom EU välkomnas, om dessa rättigheter är reella rättigheter, tillkomna på ett rättssäkert sätt och med rättssäkerhetsgarantier för att trygga individens säkerhet. Sammanfattningsvis anser Vänsterpartiet att EU-ländernas rättstraditioner inom civilrätten är alltför olika för att Sverige ska kunna acceptera så positiva skrivningar om harmonisering inom civilrätten och familjerättens område, som EU-kommissionens förslag till Stockholmsprogram innehåller.

Vidare är förslagen som rör *asyl och migration* i kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet ytterligare ett exempel på den politik som gör det svårare för asylsökande och flyktingar att få sin konventionsstadgade rätt att söka asyl och få skydd undan förföljelse tillgodosedd. EU:s flykting- och invandringspolitik har redan nu slagit in på en farlig väg, och med tanke på det ökade stöd som högerextrema och främlingsfienta partier vunnit i EU-parlamentsvalet riskerar den restriktiva politiken att eskalera kraftigt. I och med Amsterdamfördraget gjordes flyktingpolitiken till en överstatlig angelägenhet inom EU. Eftersom det fanns en stark oro för att ett system med minimiregler skulle innebära en harmonisering nedåt i riktning mot den lägsta tillåtna nivån vad gäller rättssäkerhet och behandling av asylsökande fanns motstånd mot en överflyttning från det mellanstatliga samarbetet till överstatlighet. Dessvärre kan vi konstatera att de farhågor som framfördes visat sig berättigade. En rad av de antagna direktiven har på olika sätt utformats så att asylrätten satts ur

spel och Genèvekonventionen gjorts oanvändbar. Om medlemsstaterna delade en seriös ambition att med gemensamma ansträngningar försöka åstadkomma ett fullgott skydd för flyktingar finns andra tillvägagångssätt än att samlas kring ökad överstatlighet och att överväga ett gemensamt asylsystem. Medlemsstaterna bör gemensamt verka för att förbättra rättsskyddet i nuvarande direktiv snarare än att skapa ett gemensamt harmoniserat asylsystem. Murarna runt EU byggs allt högre, och i stort sett alla legala möjligheter att ta sig innanför Europas gränser har stängts. Samtidigt som EU:s medlemsstater för långtgående samtal om hur behovet av arbetskraftsimport till Europa ska kunna tillgodoses hålls gränserna stängda för flyktinginvandring. Den övergripande strategin för migration och partnerskap med ursprungs- och transitländerna är ytterligare ett sätt att förstärka dessa hinder. Detta s.k. samarbete har fått som oundviklig konsekvens att EU ökat pressen kraftigt på ursprungs- och transitländerna att hålla asylsökande borta från gränserna. Exempelvis kördes 2005 mer än 500 personer, som misslyckats med att ta sig in i EU, rakt ut i öknen och dumpades där av marockansk polis. Vidare har ett alltför stort fokus på återvändande snarare än på asylrätten präglat arbetet inom EU. De insatser som hittills gjorts, inräknat t.ex. återtagandeavtal, tenderar att fokusera på att hålla asylsökande så långt borta från Europa som möjligt. Detsamma gäller diskussionen om vidarebosättning inom ramen för regionala skyddsprogram. För ökad solidaritet på asylområdet finns i stället en rad andra åtgärder som kan genomföras för att stoppa militariseringen vid EU:s yttergränser, skapa lagliga vägar till Europa och stärka s.k. papperslösas rättigheter. Till exempel måste den enda rimliga principen för att avgöra vilket land som ska handlägga en asylansökan vara att låta den asylsökande själv fatta detta beslut. Vidare måste åtgärder vidtas mot de omfattande skillnader som finns mellan medlemsländerna när det gäller den faktiska möjligheten att söka asyl. Med största säkerhet kommer inte heller en fullt ut harmoniserad migrationspolitik att leda till mer likartade och samtidigt humana och rättssäkra regler i medlemsstaterna. Snarare finns risken för en harmonisering ”nedåt”. De insatser som görs gemensamt av medlemsländerna på asylområdet måste utgå från att det handlar om ovillkorliga rättigheter som inte är tånjbara i förhållande till konjunkturen eller till behovet av arbetskraft. Mot den bakgrunden är det synnerligen betydelsefullt att det inte sker en sammanblandning av rätten till asyl – som är en fundamental mänsklig rättighet – och arbetskraftsinvandring. Det europeiska systemet för arbetskraftsinvandring, i likhet med det svenska, lämnar vidare inte några garantier om att löner och villkor på arbetsmarknaden i medlemsstaterna kommer att vara desamma för invandrad som för inhemsk arbetskraft. Att EU skapat en gräddfil för högutbildad arbetskraft från länder utanför Europa är principiellt mycket problematiskt och innebär också att ursprungsländerna utsätts för en mycket stor risk för s.k. braindrain. Gemensamma regler för arbetskraftsinvandring är inte heller någon lösning för alla de människor som tvingas fly sina hemländer och

som förvägras rätten att söka asyl genom den restriktiva gemensamma flyktingpolitiken inom EU. I stället måste legala vägar skapas för människor att söka asyl inom EU, samtidigt som ett rättvist nationellt system för utom-europeisk arbetskraftsinvandring som kan garantera rättvisa löner och arbetsvillkor.

### **3. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst – motiveringen (mp)**

av Mehmet Kaplan (mp).

#### *Ställningstagande*

EU:s utkast till kommande femårsplan, Stockholmsprogrammet, för polis- och tullsamarbete, räddningstjänst, straff- och civilrättsligt samarbete, asyl-, migrations- och viseringspolitik är i grunden ett viktigt dokument för EU-ländernas arbete för trygghet och säkerhet. Det utkast som nu ligger på bordet väcker dock allvarliga tveksamheter kring hur respekten för den personliga integriteten, skyddet av privatlivet samt rätten till asyl upprätthålls.

Enligt utkastet ska befintliga EU-databaser byggas ut och göras gemensamma (dit hör t.ex. Europol och Frontex), vilket bl.a. benämns som en europeisk informationsmodell. Att bygga gemensamma stora databaser som bl.a. innehåller information om vem som reser vart och vid vilka tidpunkter samt uppgifter ur belastningsregister avseende alla som befinner sig inom EU är ett stort risktagande för den personliga integriteten, speciellt med hänsyn till de brister som dataskyddsdirektivet uppvisar. Det kan även nämnas att den Europeiska datatillsynsmannen har, t.ex. i ett utlåtande från den 3 mars 2008 beträffande kommissionens gränskontrollpaket, anmärkt på kommissionens brist på samråd med såväl den Europeiska datatillsynsmannen som nationella dataskyddsmyndigheter. Anmärkningarna gällde bl.a. hanteringen av biometriska uppgifter och vikten av konsekvensanalyser av åtgärdernas inverkan på enskildas integritet.

I ett rättssamhälle bör noggranna avvägningar göras med hänsyn till ändamålet med ingripandet i integriteten samt proportionen mellan nyttan av ingripandet och den personliga integriteten. Det finns inget register som aldrig läckt uppgifter till otillbörliga personer, vilka missbrukat detta. Det är enligt Miljöpartiet mycket oroväckande att se skapandet av en ny politisk princip för EU som innebär att varje detalj i EU-medborgarnas liv som kan registreras också ska registreras. Detta bör man ha i åtanke då Sverige för sin talan i dessa frågor i EU. Den personliga integriteten får inte sättas på undantag utan måste respekteras enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, särskilt artikel 8 som stadgar skyddet om privatlivet.



När det gäller frågan om att ömsesidigt erkänna domar mellan medlemsstaterna måste det noteras att skillnaderna mellan hur de olika medlemsstaterna respekterar de mänskliga fri- och rättigheterna fortfarande är mycket stora. Miljöpartiet ser därför stora svårigheter med att i många fall verkställa domar i Sverige mot exempelvis homosexuella, som i flera av EU:s medlemsstater bedöms hårdare på grund av sin sexuella tillhörighet. Det finns även länder där kvinnor, enbart på grund av att de är just kvinnor, har sämre rättssäkerhet. Miljöpartiet anser att Sverige måste stå upp för Europakonventionen och garantera att den som vistas i Sverige inte blir kränkt i förhållande till konventionen även om kränkningen har sin grund i en dom från ett annat EU-land.

När det gäller civilrätten anser Miljöpartiet att det finns risk för att samarbetet kan innebära att framgångar som har gjorts inom t.ex. familjerätten i Sverige går förlorade. Den fria rörligheten är i grunden något mycket positivt men krav bör ställas på medlemsländerna så att enskilda individer, som barn och föräldrar, inte riskerar att komma i kläm. Inte minst gäller detta på familjerättens område. Kommissionens meddelande är dock ottydligt och svårtolkat. Vilka konsekvenserna kan bli för exempelvis regelverken kring arv, testamente samt makars förmögenhetsförhållanden är svårt att uttyda.

När det gäller migration ser migrationsströmmarna till EU:s medlemsländer olika ut, och ett enhetligt system riskerar, enligt Miljöpartiets mening, därför att bli alldeles för fyrkantigt och utesluta många av dem som i dag på ett eller annat sätt tar sig till EU. Verkligheten är den att konventionsflyktingarna bara är en bråkdel av alla dem som flyr undan miljökatastrofer och klimatpåverkan, liksom i förhållande till dem som flyr hunger och ekonomisk misär. Begreppet reglerad invandring har i svensk utlänningsrätt utvecklats mot betydelsen begränsad invandring. Miljöpartiet menar att det är felaktigt att exportera denna begränsningsprincip till övriga länder. I stället för att föreslå att alla länder ska ha en begränsad invandring ska varje land självt ha rätt att definiera sin invandringspolitik. Den framtida gemensamma invandringspolitiken i EU bör därför inte utgå från en reglerad invandring.

När det gäller dialogen och samverkan med transit- och ursprungsländer så är den viktig, och utgångspunkten måste vara samarbete kring strategier för migration och utveckling, dels för att stärka ursprungslandet, dels för att färre ska vilja eller behöva lämna ursprungslandet, men också för att hitta fler lagliga vägar in i unionen. Att röra sig fritt i världen borde stå varje människa fritt. Frivillig migration är i grunden något mycket positivt och berikande både för den som migrerar och för det mottagande landet. För att ta till vara migrationens positiva möjligheter måste en framtida invandringspolitik vara öppen. Den övergripande strategin för migration och partnerskap med ursprungs- och transitländerna är dock ytterligare ett sätt att stänga gränserna och hindra människor att komma till EU.

Flyktingfrågor och utvecklingssamarbete måste ses i ett sammanhang. De som återvänder kan bidra till utvecklingen i sina hemländer. Fokus bör emellertid inte ligga på ett återvändande, utan tyngdpunkten i arbetet borde vara utvecklingssamarbete och fredsfrämjande arbete i syfte att människor ska slippa lämna sina hemländer, vilket de flesta inte vill. Samtidigt är det viktigt att på sikt öka möjligheten att fritt röra sig över gränser för att arbeta och tjäna pengar. På så vis kan också migrerande personer själva bidra till uppbyggnaden av hållbara lokala ekonomier. Det är bra om fler länder tar ett större ansvar för vidarebosättning inom kvotflyktingssystemet. Detta ökade ansvar bör dock gå hand i hand med ett större delat ansvar även för andra migranter. Det är i dag i princip omöjligt att ta sig till eller in i EU för att söka asyl. Det är därför angeläget att möjligheten att införa ett s.k. asylvisum utreds. Oavsett hur mycket mottagandet harmoniseras i syfte att förhindra sekundära förflyttningar kommer dessa ändå alltid att ske. Det är därför individens val av land som bör avgöra var asylprövningen ska ske. Skapandet av ett enda enhetligt förfarande i syfte att ytterligare reglera invandringen riskerar att leda till att de individuella behoven inte sätts i centrum för prövningen och att ännu färre personer får stanna i EU.

Beträffande arbetskraftsinvandring är det viktigt att tredjelandsmedborgare bosatta inom unionen så långt som möjligt ska ha samma rättigheter som unionsmedborgare. En harmonisering är emellertid inte önskvärd eftersom det troligen kommer att medföra att regelverket hamnar på lägsta möjliga nivå. När det gäller reglerna för högkvalificerad arbetskraftsinvandring är de diskriminerande eftersom de innebär en förmånligare behandling av vissa tredjelandsmedborgare i förhållande till andra och att olika regler gäller för olika åldersgrupper.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

*Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet*

*Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst*

BILAGA 2

## Konstitutionsutskottets yttrande 2008/09:KU7y

### Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst

---

#### Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 11 juni 2009 att bereda bl.a. konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262).

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till de delar av meddelandet som berör konstitutionsutskottets beredningsområde, bl.a. dataskydd och informationsutbyte i den mån grundläggande fri- och rättigheter påverkas, och eventuella framtida konflikter mellan unionens lagstiftning inom ramen för programmet och den svenska grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Europeiska rådet antog den 5 november 2004 ett femårigt arbetsprogram för samarbete kring rättsliga och inrikes frågor (RIF), det s.k. Haagprogrammet. Programmet omfattar polis- och tullsamarbete, räddningstjänst, straff- och civilrättsligt samarbete, asyl, migration, visering och kontroll av de yttre gränserna m.m. En handlingsplan för programmets konkreta genomförande antogs av rådet för rättsliga och inrikes frågor i juni 2005.

Haagprogrammet löper ut i december 2009. Arbetet med att ta fram ett nytt program, benämnt Stockholmsprogrammet, har inletts. Den 10 juni 2009 lade kommissionen fram meddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262) om det framtida programmet.

I meddelandet fastslår kommissionen att Europeiska unionen (EU) har gjort viktiga framsteg i arbetet med att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och att målet nu är att sätta medborgaren i centrum för detta arbete. Ett genomgående tema för det nya programmet ska vara att bygga ett "Europa för medborgarna". I olika kapitel behandlas främjande av medborgarnas rättigheter, underlättande av medborgarnas vardagliga liv genom ett utvecklat rättsligt samarbete, ett Europa som skyddar medborgarna och ett solidariskt Europa med avseende på asyl och migration. Kommissionens förhoppning är att ett program kan antas av Europeiska rådet före 2009 års utgång.

Med anledning av kommissionens meddelande inkom regeringen den 15 juli 2009 med faktagruppmeddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (2008/09:FPM137) till riksdagen. I faktagruppmeddelandet lämnar regeringen den preliminära svenska ståndpunkten till kommissionens meddelande. Regeringen anger att den ställer sig positiv till att sätta fokus på individen och dennas rättigheter i det fortsatta samarbetet, liksom till kommissionens redogörelse för de fördelar som en anslutning av EU till Europakonventionen skulle medföra. Vidare anser regeringen att det framtida programmet bör innehålla en bättre balans, än i tidigare program, mellan åtgärder för att öka säkerheten, t.ex. åtgärder för att motverka terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring, och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter. Som preliminär svensk ståndpunkt anger regeringen vidare att när EU under de kommande åren vidtar åtgärder för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten 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. Därtill anser reger-

ingen att stärkt gränskontroll ska gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och med ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

I faktapromemorian nämns vidare dels att medlemsstaterna kommer att lämna synpunkter på kommissionens meddelande i samband med det informella mötet med ministrarna för rättsliga och inrikes frågor som äger rum i Stockholm den 15–17 juli 2009, dels att Europaparlamentet har visat stort intresse för meddelandet och troligen kommer att avge en resolution om meddelandet senare under hösten 2009.

I samband med att kommissionen lämnade ovannämnda meddelande lämnades även ett meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet (KOM(2009) 263).<sup>1</sup> I meddelandet redogörs bl.a. för åtgärder som vidtagits i syfte att stärka skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna under Haagprogrammet och initiativ i syfte att förebygga terrorism. Vidare redovisas att informations- och underrättelseutbytet mellan brottsbekämpande myndigheter har förenklats<sup>2</sup>, inte minst genom Prümfördragets inarbetning i gemenskapslagstiftningen<sup>3</sup>, vilken gjorde det möjligt att få indirekt tillgång till medlemsstaternas databaser med fingeravtryck och DNA-uppgifter samt direkt kontrollerad tillgång till fordonsregistren. I meddelandet påpekas att det s.k. datalagringsdirektivets<sup>4</sup> villkor för registrering av uppgifter om elektronisk kommunikation och lokalisering med avseende på fasta telefoninät och mobiltelefoni har införlivats av de flesta medlemsstaterna.

Med anledning av meddelandet inkom den 15 juli 2009 faktapromemorian Utvärdering av Haagprogrammet (2008/09:FPM138). I faktapromemorian anger regeringen bl.a. att meddelandet kommer att utgöra ett viktigt underlag för det fortsatta arbetet med framtagandet av Stockholmsprogrammet.

Nedan följer konstitutionsutskottets överväganden i fråga om de delar av meddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (KOM(2009) 262) som berör utskottets beredningsområde.

<sup>1</sup> Kommissionens meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet och dess handlingsplan åtföljdes av tre arbetsdokument, SEK(2009) 765–767.

<sup>2</sup> EUT L 386, 29.12.2006, s. 89–100.

<sup>3</sup> EUT L 210, 6.8.2008, s. 1–72.

<sup>4</sup> EUT L 105, 13.4.2006, s. 54–63.

## Respekt för mångfalden och skydd för utsatta grupper

### Kommissionens meddelande

Meddelandet anger att kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi måste föras med kraft och beslutsamhet. Enligt kommissionen finns det också skäl att skärpa kontrollen av att lagstiftningen tillämpas effektivt, bl.a. när det gäller rambeslutet<sup>5</sup> om rasism och främlingsfientlighet.

Kommissionen anser att unionen bör ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i syfte att komplettera systemet för skydd av de grundläggande rättigheterna (avsnitt 2 i meddelandet).

Kommissionen framhåller också att EU och medlemsstaterna bör förena sina ansträngningar för att medverka till särskilt utsatta gruppers – inte minst romernas – integration i samhället. I meddelandet anges att EU bl.a. kommer att avdela resurser från strukturfonderna för ändamålet och samtidigt se till att befintliga bestämmelser mot diskriminering tillämpas effektivt till skydd för de särskilt utsatta grupperna (avsnitt 2.2).

### Gällande ordning m.m.

Rådets rambeslut 2008/913/RIF av den 28 november 2008 om bekämpande av vissa former av och uttryck för rasism och främlingsfientlighet enligt strafflagstiftningen fastställer bestämmelser enligt vilka varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att vissa avsiktliga gärningar blir straffbara, bl.a. offentliga uppmaningar till våld eller hat riktat mot en grupp av personer eller en medlem av en sådan grupp, utpekad med åberopande av ras, hudfärg, religion, härstamning eller nationellt eller etniskt ursprung. Enligt artikel 7.2 gäller att rambeslutet inte ska medföra krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som står i strid med grundläggande principer som rör föreningsfrihet och yttrandefrihet, särskilt tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier såsom följer av konstitutionella traditioner eller regler om rättigheter, ansvar och särskild rättegångsordning för pressen eller andra medier, när dessa regler hör samman med fastställande eller begränsning av ansvar.

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung<sup>6</sup> och 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling<sup>7</sup> fastställer ramar för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling ska kunna genomföras i medlemsstaterna.

<sup>5</sup> EUT L 328, 6.12.2008, s. 55–58.

<sup>6</sup> EUT L 180, 19.7.2000, s. 22–26.

<sup>7</sup> EUT L 303, 2.12.2000, s. 16–22.

I svensk rätt har bl.a. ovan nämnda direktiv genomförts i diskrimineringslagen (2008:567). I lagen finns bestämmelser om förbud mot diskriminering och repressalier samt om aktiva åtgärder. Lagen är tvingande såtillvida att ett avtal som inskränker någons rättigheter eller skyldigheter enligt lagen är utan verkan i den delen.

Våren 2009 lade regeringen fram ett förslag till en ny lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk (prop. 2008/09:158). Regeringen framhöll i propositionen dels att det påbörjade främjandearbetet bland de nationella minoriteterna behöver fortsätta, exempelvis inom ramen för Diskrimineringsombudsmannens arbete, dels att den nya diskrimineringslagen (2008:567) ger Diskrimineringsombudsmannen goda förutsättningar att även i fortsättningen verka för lika rättigheter och möjligheter för nationella minoriteter. Vad gäller det fortsatta arbetet för att förbättra romers situation bedömde regeringen att det metodarbete som Delegationen för romska frågor (dir. 2006:101) bedriver för att förbättra romers situation och motverka deras utsatthet i samhället behöver fortsätta även efter den 1 januari 2010. Vid sin behandlingen av propositionen anförde konstitutionsutskottet att det delade de överväganden och bedömningar som regeringen lämnat i propositionen vad avser Sveriges minoritetsåtaganden (bet. 2008/09: KU23). Utskottet tillstyrkte också det framlagda lagförslaget. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2008/09:272).

### **Lissabonfördraget**

Ifall Lissabonfördraget träder i kraft kommer enligt artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen<sup>8</sup> (FEU) gälla att unionen ska ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt att denna anslutning inte ska ändra unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen.

Vidare kommer enligt artikel 6.3 i FEU de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, att ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Lissabonfördraget innebär också att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande. Det sker genom att en referens till stadgan införs i artikel 6.1 i FEU.

### **Tidigare behandling**

Under våren 2007 överlade regeringen med konstitutionsutskottet om kommissionens förslag till rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet. Utskottet konstaterade att det fanns stöd för regeringens position inför de fortsatta förhandlingarna och underströk samtidigt sin tveksamhet för det fall förslaget till rambeslut skulle leda till att urskuldande,

<sup>8</sup> Jfr EUT C 115, 9.5.2008, s. 13–46.



förnekande eller förringande av exempelvis Förintelsen ska kunna lagföras som hets mot folkgrupp även om gärningen inte innebär hot eller missaktning.

I ett yttrande till utrikesutskottet över regeringens skrivelse om verksamheten i EU 2008 noterade konstitutionsutskottet med tillfredsställelse att regeringen, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat som sin uppfattning, säkerställt att rambeslutet inte går utöver gällande begränsningar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (yttr. 2008/09:KU5y).

I sitt yttrande till utrikesutskottet avseende frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget konstaterade utskottet att Lissabonfördraget skulle innebära en förbättring av fri- och rättighetsskyddet inom EU genom att stadgan om de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande (yttr. 2008/09:KU3y s. 20). Samtidigt ansåg utskottet det vara väsentligt att stadgan inte på något sätt utökar unionens befogenheter såsom de definieras i fördragen och att den inte kan användas för att få till stånd en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller grundläggande fri- och rättigheter. Vad gäller anslutningen av unionen till Europakonventionen noterade utskottet att man från flera håll pekat på att det kan uppstå en konkurrenssituation mellan olika rättighetssystem. Utskottet ville här som sin principiella uppfattning framhålla Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd.

Som framgått i det föregående har utskottet under innevarande riksmöte behandlat frågor rörande nationella minoriteter i Sverige (bet. 2008/09:KU23). Utskottet framhöll därvid vikten av konkret politik som kan ge samer och andra minoritetsgrupper upprättelse för de övergrepp som varit (s. 29).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar meddelandet och ställer sig positivt till unionens fortsatta arbete mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi. Utskottet vill här uppmärksamma att en anslutning av unionen till Europakonventionen skulle innebära fördelar avseende fri- och rättighetsskyddet inom EU, vilket även en förstärkt rättslig ställning för stadgan om de grundläggande rättigheterna och principerna för de mänskliga fri- och rättigheterna som finns i Europakonventionen skulle innebära. Utskottet vill samtidigt, med anledning av de komplikationer i tillämpningen som skulle kunna följa på en anslutning till Europakonventionen, erinra om sin tidigare angivna principiella uppfattning om Europadomstolens överordnade ställning som uttolkare av Europakonventionens fri- och rättighetsskydd samt även peka på vikten av en processordning som framstår som tydlig och förutsebar för unionens medborgare.

Vidare vill utskottet framhålla att åtgärderna i det fortsatta arbetet i kampen mot diskriminering, rasism, antisemitism, främlingsfientlighet och homofobi ska vara proportionerliga och rättssäkra. Utskottet förutsätter att arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Som exempel kan här nämnas att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, som framgått i det föregående, innebär begränsningar för i vad mån olika former av uttalanden kan lagföras som hets mot folkgrupp.

Slutligen vill utskottet betona vikten av att man både på EU-nivå och på nationell nivå strävar efter en konkret politik i syfte att förbättra romers situation och motverka deras och andra minoritetsgruppers utsatthet i samhället.

## Skydd av personuppgifter och privatliv

### **Kommissionens meddelande**

Kommissionen anser att ett mer heltäckande system bör inrättas för att skydda enskildas personuppgifter och privatliv. I meddelandet framhålls att EU bör dels enas om en förnyad gemensam ansats för att skydda personuppgifter, både internt och i förbindelserna med länder utanför unionen, dels reglera villkoren för när offentliga myndigheter, där så krävs och som ett led i sin myndighetsutövning, får begränsa tillämpningen av bestämmelserna i fråga.

Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen är det enligt kommissionen angeläget att fastslå att behandlingen av personuppgifter måste vara förenlig med principerna om ändamål, proportionalitet och berättigande, tidsgräns för lagring, säkerhet och sekretess vid behandlingen och respekt för den enskildes rättigheter samt att en oberoende tillsynsmyndighet har ansvar för kontrollen. Även om den nuvarande rättsliga ramen garanterar en hög skyddsnivå anser kommissionen att vissa kompletterande initiativ i form av ny lagstiftning eller annan åtgärd förefaller nödvändiga i syfte att även fortsättningsvis garantera ovan nämnda principers effektiva tillämpning.

Vidare anser kommissionen att uppgiftsskyddet kan främjas genom utveckling av ny teknik och att man bör överväga att införa ett system för europeisk certifiering av teknik, produkter och tjänster som ”garanterar en god respekt för privatlivet”.

Kommissionen anser även att EU bör spela en ledande roll för utveckling och främjande av internationella standarder för skydd av personuppgifter. Därtill pekar kommissionen i sitt meddelande på

– möjligheter att successivt sammankoppla vissa nationella register, med vederbörlig hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd, t.ex. register över företag och personer som befinner sig i konkurs (avsnitt 3.4 i meddelandet)

– behov, för säkerheten i unionen, av effektiva mekanismer för utbyte av information mellan de nationella myndigheterna och de europeiska aktörerna, varför unionen bör införa en europeisk informationsmodell som grundar sig på bl.a. förbättrad insamling och behandling av operationell information; bland kriterier som kommer att behöva fastställas nämns kriterier för insamling, utbyte och behandling av information som samlats in för säkerhetsändamål, med hänsyn till reglerna om uppgiftsskydd, och vägledande principer för politiken i fråga om internationell överföring av uppgifter för säkerhetsändamål, med respekt för de höga krav som gäller i fråga om uppgiftsskydd (avsnitt 4.1.2)

– vikten av att bättre utnyttja Europol, som systematiskt bör informeras om inrättandet av gemensamma utredningsgrupper och involveras i viktiga gränsöverskridande operationer; när det väl klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas är det nödvändigt att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol (avsnitt 4.2.1)

– vikten av att fortsätta insatserna för att förbättra systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris); sammankopplingen av kriminalregister bör göra det möjligt att förhindra vissa brott (t.ex. genom kontroller vid tillsättningen av vissa typer av tjänster, särskilt arbeten som innebär kontakter med barn); vidare behöver Ecris utvidgas så att systemet även omfattar tredjelandsmedborgare som dömts för brott i unionen (avsnitt 4.2.2)

– att ett system för elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU-medlemsstaternas territorium kommer att inrättas, vid sidan av program för registrerade resenärer; EU kommer också att yttra sig om huruvida man bör skapa ett europeiskt system för förhandsresetillstånd (avsnitt 4.2.3.2)

– att kampen mot den internationella organiserade brottsligheten kommer att förutsätta ett systematiskt informationsutbyte (avsnitt 4.3.1)

– att unionen i kampen mot sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi måste utveckla preventionsmekanismer, t.ex. främja utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter rörande personer som begått sexualbrott mot barn i syfte att förebygga nya brott (avsnitt 4.3.1)

– att finansunderrättelseenheter behöver samordna sitt arbete bättre när det gäller penningtvätt; finansunderrättelseenheter analyser skulle, inom ramen för den europeiska informationsmodellen, kunna matas in i en databas över misstänkta transaktioner, placerad exempelvis hos Europol, och alla tillgängliga informationskällor måste tas i anspråk och samordnas för att identifiera misstänkta förflyttningar av kontanter (avsnitt 4.3.1).

## Gällande ordning m.m.

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter<sup>9</sup> (dataskyddsdirektivet) är tillämpligt inom EU:s s.k. första pelare. I svensk rätt har dataskyddsdirektivet genomförts i personuppgiftslagen (1998:204), vilken som huvudregel är generellt tillämplig. I den mån det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från denna lag ska dock de bestämmelserna gälla. Därutöver regleras frågor om dataskydd i en rad områdesspecifika författningar, t.ex. polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

Inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet, EU:s s.k. tredje pelare, har frågor om dataskydd hittills reglerats genom de särskilda instrument o.d. som finns på det området. Som exempel kan nämnas rådets beslut av den 6 april 2009 om inrättande av Europeiska polisbyrå (Europol)<sup>10</sup> vars femte kapitel reglerar dataskydd och datasäkerhet.

Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete<sup>11</sup> innehåller bestämmelser som avser att förstärka skyddet av information vid behandling av personuppgifter som överförs. I stora delar motsvarar rambeslutet dataskyddsdirektivet. Därutöver innehåller rambeslutet bl.a. särskilda skyddsbestämmelser avsedda att begränsa möjligheterna att behandla utbytta personuppgifter.

Enligt rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om utbyte av uppgifter ur kriminalregister<sup>12</sup> ska varje medlemsstat som meddelar en dom mot en annan medlemsstats medborgare informera medborgarstaten om domen. Medborgarstaten ska därefter lagra informationen. Varje medlemsstat får sålunda information om alla de domar som har meddelats inom Europeiska unionen mot de egna medborgarna. Vidare syftar rambeslutet till att påskynda och förenkla förfarandet när uppgifter ur kriminalregister begärs i ett enskilt ärende genom att nya kanaler för att inhämta uppgifterna, tidsfrister och ett standardiserat formulär införs. Rambeslutet lägger också grunden för nästa steg i arbetet med att effektivisera informationsutbytet, nämligen att ta fram ett standardiserat format för att göra informationen begriplig och möjliggöra elektronisk uppgiftsöverföring. Riksdagen har godkänt rambeslutet (prop. 2008/09:18, bet. 2008/09:JuU11, rskr. 2008/09:33). Den tidpunkt då medlemsstaterna ska ha genomfört bestämmelserna i rambeslutet är ännu inte bestämd.

<sup>9</sup> EUT L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

<sup>10</sup> EUT L 121, 15.5.1995, s. 37–66.

<sup>11</sup> EUT L 350, 30.12.2008, s. 60–71.

<sup>12</sup> EUT L 93, 7.4.2009, s. 23–32.

## Kommissionens gränskontrollpaket

Vad beträffar registrering av inresor till och utresor från EU-medlemstaternas territorium kan här nämnas att kommissionen den 13 februari 2008 antog ett gränskontrollpaket som innefattar tre meddelanden, varav det tredje gäller förberedelse inför nästa steg i EU:s gränsförvaltning (KOM (2008) 69). I syfte att öka medlemsstaternas säkerhet och att underlätta bona fide-resenärens gränspassage föreslår kommissionen fyra nya verktyg, bl.a. *in- och utreseregister för tredjelandsmedborgare*. I syfte att identifiera tredjelandsmedborgare som stannat längre än den föreskrivna tiden (normalt tre månader) på Schengenterritoriet bör för såväl viseringsfria som viseringspliktiga resenärer tid och plats för in- respektive utresa registreras i ett nytt in- och utreseregister. Viseringspliktiga resenärer lämnar sina biometriska uppgifter i samband med viseringsansökan på utlandsmyndigheterna, medan viseringsfria resenärer får lämna de biometriska uppgifterna vid den första inresan i Schengenområdet. Alla gränsovergångsställen bör ha utrustning för automatisk verifiering av de biometriska uppgifterna, och systemet bör driftsättas senast 2015.

Rådet för rättsliga och inrikes frågor den 5–6 juni 2008 (inklusive Sverige) välkomnade i sina slutsatser kommissionens meddelanden och bad kommissionen återkomma med förslag till genomföranden av dessa (skr. 2008/09:85 s. 109).

Den 3 mars 2008 anmärkte Europeiska datatillsynsmannen i ett utlåtande om kommissionens gränskontrollpaket på bristen på samråd med såväl Europeiska datatillsynsmannen som nationella dataskyddsmyndigheter inför kommissionens antagande av det aktuella meddelandet. I utlåtandet lämnade datatillsynsmannen ett flertal påpekanden om bl.a. hanteringen av biometriska uppgifter<sup>13</sup> och vikten av konsekvensanalyser av åtgärdernas inverkan på enskildas integritet.

Den 10 mars 2009 antog Europaparlamentet (EP) en resolution med beaktande av kommissionens gränskontrollpaket i vilken EP kritiserade kommissionen för dess underlåtenhet att samråda med vare sig Europeiska datatillsynsmannen eller den s.k. artikel 29-arbetsgruppen för dataskydd<sup>14</sup> innan man antog det ovannämnda meddelandet. I resolutionen uppmanas kommissionen att samråda med dessa organ om varje åtgärd som vidtas enligt det meddelandet, eftersom de föreslagna byggstenarna medför behandling av enorma mängder personuppgifter.

### Tidigare behandling

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen ställt sig kritiskt till den nuvarande utformningen av dataskyddsdirektivet (t.ex. bet. 1997/98:KU18 s. 14, 1998/99:KU15 s. 23, 2001/02:KU22 s. 14, 2005/06:KU37 s. 12, 2006/07:

<sup>13</sup> Jfr EUT C 181, 23.07.2005, s. 13–29 samt EUT C 91, 19.04.2006, s. 38–56.

<sup>14</sup> Arbetsgruppen är EU:s oberoende instans för dataskydd och skydd av privatlivet, och den inrättades enligt artikel 29 i dataskyddsdirektivet.

KU23 s. 13). Utskottets uppfattning har varit att direktivet bör revideras och utformas enligt en missbruksmodell i stället för, som i dag, en hanteringsmodell, och Sverige har verkat inom EU för en sådan revidering av direktivet (se t.ex. skr. 2005/06:75 s. 18). Förenklat uttryckt reglerar en lagstiftning uppbyggd enligt en hanteringsmodell själva hanteringen av personuppgifter oavsett om hanteringen kan betecknas som harmlös eller känslig från integritetssynpunkt. Regleringen omfattar all användning av personuppgifter oavsett syfte, omfattning eller art. I en sådan modell finns därmed regler om hur personuppgifter ska hanteras från det att de samlas in till dess de utplånas. En reglering enligt en missbruksmodell koncentrerar sig i stället på utnyttjande av personuppgifter som kan karakteriseras som ett missbruk. Så länge inte personuppgifterna missbrukas på så sätt att den personliga integriteten kränks är behandlingen tillåten. De som förespråkar en sådan modell brukar utgå från att själva hanteringen av personuppgifterna ska vara i det närmaste fri. Det väsentliga i modellen blir i stället att identifiera vilken användning av personuppgifter som utgör ett sådant missbruk att den bör förbjudas.

I sin behandling av regeringens förslag om utökat elektroniskt informationsutbyte mellan vissa myndigheter (prop. 2007/08:160) pekade utskottet på att ett utökat informationsutbyte även innebär risker för intrång i den personliga integriteten (bet. 2008/09:KU2). Utskottet fann att tillräckliga åtgärder vidtagits för att onödigt överskottsinformation inte ska överföras mellan myndigheterna i fråga och att den personliga integriteten skyddas i erforderlig utsträckning, detta mot bakgrund av att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten, där de uppgifter som omfattas av skyldigheten preciseras, att bestämmelser om direktåtkomst begränsats till att avse särskilt utvalda uppgifter som har betydelse i den mottagande myndighetens verksamhet och att direktåtkomsten endast ska få förekomma för vissa ändamål som ställs upp för behandling av personuppgifter i den utlämnande myndighetens verksamhet.

### **Utskottets ställningstagande**

Inledningsvis önskar utskottet peka på att meddelandet, som är att betrakta som ett diskussionsunderlag, inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av de planerade förslagen till åtgärder och lagstiftningsakter för skyddet av personuppgifter och privatliv inom ramen för unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor.

Utskottet anser att rätten till respekt för privatlivet måste garanteras oberoende av nationsgränser, särskilt i fråga om skyddet av personuppgifter, och att det behövs ett heltäckande och effektivt system för skydd av personuppgifter i EU. I sammanhanget önskar utskottet påminna om vad det

anfört tidigare i fråga om behovet av revidering av dataskyddsdirektivet. En reglering av dataskyddet bör enligt utskottets mening utformas enligt en missbruksmodell, inte som nu är fallet en hanteringsmodell.

Utskottet önskar därtill peka på att de åtgärder som presenteras i kommissionens meddelande, och som medför ett ökat utbyte av personuppgifter, kan innebära risker för den personliga integriteten. Utskottet framhåller i sammanhanget vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram inom ramen för Stockholmsprogrammet, inte minst vad gäller förslag om att inrätta mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol och systematiskt informationsutbyte i den mån det rör sig om personuppgifter. Utskottet vill också betona vikten av att informationssystem utformas så att grundläggande rättssäkerhetsprinciper kan upprätthållas, varvid avses särskilt principerna om icke-diskriminering och förbudet mot dubbelbesträffning beträffande systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) och sammankopplingen av kriminalregister i syfte att förhindra vissa brott.

Slutligen vill utskottet erinra om att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar och grundlagsskyddet för meddelarfriheten och efterforskningsförbudet, är och förblir grundläggande bestämmelser som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv.

## IT-brottslighet

### **Kommissionens meddelande**

I meddelandet anges att unionen måste förtydliga reglerna om domstols behörighet och den rättsliga ram som gäller för cyberrymden i syfte att främja gränsöverskridande utredningar. En sådan rättslig ram bör enligt kommissionen möjliggöra samarbetsavtal mellan brottsbekämpande myndigheter och operatörer. Kommissionen anser även att medlemsstaternas insatser måste samordnas bättre dels genom ett nätverk för nationellt ansvariga för kampen mot IT-brottslighet, dels genom att en europeisk plattform för rapportering av brott skapas av Europol (avsnitt 4.3.1 i meddelandet).

I sammanhanget kan nämnas att det i kommissionens meddelande om utvärderingen av Haagprogrammet anges att kommissionen i maj 2007 föreslog<sup>15</sup> en rad åtgärder för att öka samordningen mellan rättstillämpande myndigheter och näringslivet avseende IT-brott.

### **Gällande ordning m.m.**

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och mottaga upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Denna infor-

<sup>15</sup> Jfr KOM(2009) 267.

mationsfrihet får, enligt 2 kap. 12 § RF, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Av 2 kap. 13 § RF följer vidare att informationsfriheten får begränsas endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Sedan den 1 januari 1999 gäller enligt 1 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 1 kap. 13 § yttrandegrundlagen (YGL) att varken TF eller YGL är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild. Grundlagarna kan fortfarande tillämpas på pornografisk text.

Sedan mars 2005 gäller rådets rambeslut 2005/222/RIF om angrepp mot informationssystem<sup>16</sup>. Rambeslutet innehåller bestämmelser om dels vilka handlingar som ska vara straffbelagda som sådana angrepp, dels påföljder för brotten, ansvar och påföljder för juridiska personer, domsrätt och utbyte av uppgifter. Rambeslutets bestämmelser om straffbara handlingar tar sin utgångspunkt i motsvarande bestämmelser i Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet (se nedan).

Vissa aspekter av kampen mot IT-relaterad brottslighet täcks också av andra, mer allmänna bestämmelser, t.ex. rådets rambeslut 2001/413/RIF om bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter<sup>17</sup>.

Sedan 2004 gäller rådets rambeslut 2004/68/RIF om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi<sup>18</sup>. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska utgöra straffbart sexuellt utnyttjande av barn respektive straffbara förfaranden med barnpornografi samt vilka straffrättsliga påföljder som dessa gärningar ska kunna leda till. Svenska lagändringar med anledning av rambeslutet genomfördes 2005 (prop. 2004/05:45, bet. 2004/05:JuU16, rskr. 2004/05:164). Den 3 april 2009 presenterade kommissionen ett förslag till nytt rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn m.m. som föreslås ersätta det befintliga rambeslutet. Kommissionens förslag redovisas i faktapromemorian Rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn, m.m. (2008/09:FPM114). Av faktapromemorian framgår det att regeringen är positiv till och välkomnar initiativet men att det också finns skäl att noggrant analysera förslagets olika bestämmelser, i synnerhet frågan om blockering av webbsidor med barnpornografiskt material. En tvingande bestämmelse med krav på att

<sup>16</sup> EUT L 69, 16.3.2005, s. 67–71.

<sup>17</sup> EUT L 149, 2.6.2001, s. 1–4.

<sup>18</sup> EUT L 13, 20.1.2004, s. 44–48.



svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera sådana webbsidor torde, anges det i promemorian, strida mot bl.a. den grundlagsskyddade informationsfriheten.

Sedan april 2005 finns gällande samarbetsavtal mellan Rikskriminalpolisen och ett flertal Internetleverantörer som är verksamma i Sverige. Dessa frivilliga avtal förnyades under våren 2009 och gäller tills vidare. Enligt dessa avtal ska leverantörerna begränsa kommersiell distribution av bilder som är relaterade till sexuella övergrepp mot barn. Internetleverantörerna behöver inte ta ställning till om materialet strider mot svensk lagstiftning utan kan förlita sig på den bedömning som görs av Rikskriminalpolisen (Ds 2007:29 s. 346). Målsättningen med avtalen är att begränsa tillgången på barnpornografiskt material, och det innebär att Rikskriminalpolisen tar fram en lista över webbplatser som operatörer eller leverantörer blockerar.

### **Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet**

Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet antogs 2001, trädde i kraft 2004 och innehåller gemensamma definitioner av olika typer av IT-relaterad brottslighet. Sverige undertecknade konventionen i november 2001 och konventionens tilläggsprotokoll i januari 2003, men har ännu inte ratificerat konventionen.

Frågan om Sverige bör ratificera konventionen och protokollet har utretts i departementspromemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6). I promemorian föreslogs att Sverige ska ratificera konventionen och tilläggsprotokollet till denna. Promemorian har remitterats och är föremål för fortsatt beredning inom Justitiedepartementet.

### **Tidigare behandling**

Den 10 mars 2009 informerades konstitutionsutskottet av Justitiedepartementet om bl.a. ett utkast till rådsslutsatser om en samordnad arbetsstrategi och konkreta åtgärder i kampen mot IT-brottslighet. I rådsslutsatserna föreslås kommissionen samordna åtgärder och inkludera dem i det kommande femårsprogrammet för insatser inom området för rättsliga och inrikes frågor. Åtgärderna inkluderar bl.a. att skapa en EU-plattform till vilken medlemsstaterna rapporterar brott på Internet samt att ta fram en svart lista över operatörer och sidor med hjälp av den europeiska plattformen för brott på Internet. Vad gäller svartlistning av operatörer informerade departementet dels om ett EU-samarbete för en gemensam blockering av webbplatser med barnpornografiskt material, dels om ett nordiskt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter mot barnpornografiska webbplatser, inom ramen för vilket de nordiska länderna har tagit fram en i stora delar gemensam lista över webbplatser som operatörer eller leverantörer blockerar. Huruvida medlemsstaterna inom ramen för den planerade EU-

plattformen även kommer att diskutera frågan om en gemensam svart lista liknande den som tagits fram av de nordiska länderna var, vid tidpunkten för departementets information, inte fastställt.

I ett yttrande till utrikesutskottet över regeringens skrivelse om verksamheten i EU 2008 framhöll konstitutionsutskottet som sin uppfattning att regeringen i det fortsatta arbetet bör betona att åtgärderna i kampen mot IT-brottsligheten ska vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn till integritetsaspekter (yttr. 2008/09:KU5y). Utskottet förutsatte även att det fortsatta arbetet bedrivs med en inriktning som inte på sikt urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer.

### **Lissabonfördraget**

Genom Lissabonfördraget upprättas en särskild rättslig grund, artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt<sup>19</sup> (FEUF), som gör det möjligt att anta direktiv som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag (prop. 2007/08:168 s. 218). I den rättsliga grunden finns en uppräknning av de brottstyper som avses, bl.a. IT-brottslighet.

Därtill införs genom Lissabonfördraget en möjlighet för en medlemsstat att begära att ett utkast till direktiv enligt artiklarna 82.2 samt 83.1–2 FEUF (straffrättsligt samarbete) överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande om det skulle negativt påverka grundläggande aspekter av en medlemsstats straffrättsliga system. Det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet i rådet upphävs då tillfälligt. Efter diskussion, och om konsensus uppnås, ska Europeiska rådet inom fyra månader från det tillfälliga upphävandet hänskjuta utkastet till rådet, varvid det tillfälliga upphävandet avbryts. Om ingen enighet uppnås i Europeiska rådet kan ett fördjupat samarbete upprättas i den aktuella frågan av minst nio medlemsstater. Regeringens bedömning är att denna s.k. nödbroms utgör det yttersta skyddet för att viktiga svenska intressen, t.ex. när det gäller vår grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet eller den fria bevisprövningen, ska kunna försvaras i det fortsatta arbetet på området (prop. 2007/08:168 s. 65, 67 och 218).

### **Utskottets ställningstagande**

Inledningsvis önskar utskottet peka på att meddelandets innehåll inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av inriktningen och utvecklingen av unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor i de delar som berör IT-brottslighet.

Utskottet vill i likhet med tidigare framhålla betydelsen av att regeringen i det fortsatta arbetet betonar att åtgärderna i kampen mot IT-brottsligheten ska vara proportionerliga, rättssäkra och väl avvägda med hänsyn

<sup>19</sup> Jfr EUT C 115, 9.5.2008, s. 47–200.

till integritetsaspekter. Utskottet förutsätter att det fortsatta arbetet bedrivs med en inriktning som inte urholkar svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Tvingande bestämmelser med krav på att svenska myndigheter ska blockera eller ålägga Internetleverantörer att blockera webbsidor med visst innehåll är svåröfrenliga med informationsfriheten och den svenska tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. Vad gäller begränsning av tillgång till barnpornografiskt bildmaterial på Internet lägger utskottet märke till möjligheten till samarbete på frivillig basis med Internetleverantörer. I Sverige förekommer sedan ett par år ett sådant samarbete.

## Effektivt europeiskt polissamarbete

### **Kommissionens meddelande**

Kommissionen anser att informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna om dömda personer hittills inte fungerat helt effektivt och att nationsgränserna ännu utgör betydande hinder för de nationella polismyndigheternas operativa arbete. Kommissionen framhåller att det främsta syftet med polissamarbetet är att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Enligt kommissionen är det viktigt att bättre utnyttja potentialen hos Euro-pol, inte minst genom att man, när det väl har klarlagts vilka typer av uppgifter som ska utbytas, inrättar mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Euro-pol. I meddelandet anges också att ett effektivt polis-samarbete förutsätter utvecklingen av nära förbindelser med tredjeländer och att unionen bör ingå avtal om polissamarbete när så krävs.

Kommissionen anser sammanfattningsvis att alla juridiska och operativa verktyg måste mobiliseras för att hindra brottslingar från att utnyttja de möjligheter som området utan inre gränser erbjuder samt att det operativa polissamarbetet bör förbättras genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna och inrättar ett modellcentrum för polis- och tullsamarbete (avsnitt 4.2.1 i meddelandet).

### **Gällande ordning m.m.**

Sveriges anslutning till Schengenkonventionen (SÖ 1998:49) godkändes av riksdagen i april 1998 och innebar att Sverige trädde in i det s.k. Schengensamarbetet som bl.a. syftar till att ta bort personkontrollerna mellan konventionsländerna. Schengenländerna samarbetar dessutom om polisiära och rättsliga frågor, bl.a. i syfte att bekämpa internationell brottslighet.

I svensk rätt har Schengenkonventionen genomförts bl.a. genom lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete som bl.a. medger att polismän från andra Schengenstater utför vissa gränsöverskridande arbetsuppgifter i Sverige och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem (SIS).

Bestämmelser om gränsöverskridande övervakning och förföljande samt förföljande tjänstemäns omhändertagande av enskilda lämnas i 4–8 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Enligt artikel 32 i det nuvarande fördraget om Europeiska unionen<sup>20</sup> ska rådet bestämma de villkor och begränsningar enligt vilka de behöriga myndigheter som avses i artiklarna 30 och 31, vilka avser polisiärt samt straffrättsligt samarbete, får verka på en annan medlemsstats territorium i samverkan och samförstånd med den statens myndigheter.

### **Lissabonfördraget**

Förutsatt att Lissabonfördraget träder i kraft gäller enligt artikel 89 FEUF att rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande ska fastställa på vilka villkor och inom vilka gränser som de behöriga myndigheterna i de medlemsstater som avses i artiklarna 82 och 87 FEUF (polisiärt samt straffrättsligt samarbete) får agera på en annan medlemsstats territorium i samverkan och i samförstånd med myndigheterna i denna medlemsstat. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Inför riksdagens godkännande av Lissabonfördraget gjordes bedömningen att det polisiära och straffrättsliga samarbetet, som hittills varit av mellanstatlig karaktär, i fördraget förutsätter överförande av beslutanderätt till EU (prop. 2007/08:168 s. 54–55). När sådan överlåtelse skett behöver regeringsbeslut och, i förekommande fall, riksdagsgodkännande inte längre inhämtas innan regeringen i rådet kan rösta ja till en rättsakt som EU antar inom det polisiära och straffrättsliga samarbetet.

### **Överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift**

10 kap. regeringsformen (RF) innehåller bestämmelser om Sveriges förhållande till andra stater och internationella organisationer.

Av 5 § första stycket framgår att riksdagen inom ramen för samarbete i EU kan överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i Europakonventionen. Av fjärde stycket framgår att riksdagen, i annat fall än som avses i första stycket, med vissa begränsningar får överlåta rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till annan stat, mellanfolklig organisation eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen kan också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.

I regeringens proposition med förslag om ändring av 10 kap. 5 § första stycket RF anfördes bl.a. följande (prop. 2001/02:72 s. 34 införd kursivering):

<sup>20</sup> EUT C 321E, 29.12.2006, s. 5–36.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att 10 kap. 5 § första stycket RF nu bör ändras så att beslutanderätt kan överlåtas inom ramen för *allt samarbete* i EU.

Propositionen tillstyrktes av konstitutionsutskottet och riksdagen (bet. 2001/02:KU18 och 2002/03:KU6, rskr. 2002/03:15–16). Motivuttalandet ovan innebär bl.a. att riksdagen vid ett överlåtelsebeslut med stöd av gällande lydelse i 10 kap. 5 § första stycket RF till unionen kan överlämna befogenheten att besluta om föreskrifter som exempelvis innebär att andra medlemsstaters myndigheter kan få utföra förvaltningsuppgifter på svenskt territorium, såvitt det rör sig om verksamhet inom ramen för samarbete i EU.

### **Interparlamentariskt samarbete**

Kommissionen lämnade den 7 juli 2009 en årsrapport om förbindelserna mellan de nationella parlamenten och Europeiska kommissionen (KOM (2009) 343). I rapporten noterar kommissionen följande gällande området rättvisa, frihet och säkerhet.

Under Cosacs möte i Paris underströks att de nationella parlamenten lägger stor vikt vid kontrollen av den polisiära verksamheten och utvärderingen av den rättsliga verksamheten i medlemsstaterna. De nationella parlamenten var inställda på att låta det rättsliga och polisiära samarbetet i EU genomgå en kontroll eller utvärdering av Europaparlamentet i samråd med de nationella parlamenten. För att få delta uppmanade de kommissionen att offentliggöra ett samrådsdokument innan den avslutade sina förslag till förordning om Eurojusts och Europols verksamhet.

### **Utskottets ställningstagande**

Inledningsvis önskar utskottet påpeka att meddelandets innehåll inte i alla delar möjliggör en noggrann bedömning av inriktningen och utvecklingen av unionens arbete för ett effektivt europeiskt polissamarbete, särskilt vad gäller de åtgärder som syftar att förbättra det operativa polissamarbetet genom att man underlättar polisens verksamhet utanför de nationella gränserna.

Utskottet välkomnar åtgärder i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. När det gäller överföringen av personuppgifter önskar utskottet dock, i enlighet med vad som anförts ovan angående skydd av personuppgifter, betona vikten av noggrann och tydlig reglering i de förslag som kommissionen avser att lägga fram om att inrätta mekanismer för automatisk överföring av sådana uppgifter till Europol. Även i fråga om förslag i syfte att underlätta polisens operativa verksamhet utanför de nationella gränserna vill utskottet betona vikten av noggrann och tydlig reglering. Detta är angeläget särskilt mot bakgrund av de förändringar som ett ikraftträdande av Lissabonfördraget kommer att innebära i form av minskat nationellt självbestämmande.

## Ömsesidigt erkännande av domar

### Kommissionens meddelande

Inom ramen för meddelandet framhåller kommissionen behovet av fortsatt arbete för ömsesidigt erkännande av domar. Kommissionen anser att principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område. Kommissionen anger dessutom att arbetet för ömsesidigt erkännande skulle kunna utsträckas även till sådana områden som ännu inte omfattats men som kan vara av stor betydelse för enskilda.

Vidare framhåller kommissionen att principen om ömsesidigt erkännande inom det straffrättsliga samarbetet bör tillämpas i alla stadier i förfarandet och att betydande framsteg redan gjorts när det gäller ömsesidigt erkännande av domar. Kommissionen anser även att andra typer av avgöranden, som kan vara av straffrättslig eller administrativ art beroende på vilken medlemsstat det gäller, måste omfattas av principen om ömsesidigt erkännande samt att EU också måste sträva efter ömsesidigt erkännande av beslut om förlust av rättigheter och för detta ändamål främja ett systematiskt utbyte av information mellan medlemsstaterna (avsnitt 3.1 i meddelandet).

Kommissionen anser att endast ett gemensamt agerande på EU-nivå inom vissa delar av det straffrättsliga området – framför allt när det gäller terrorism, organiserad brottslighet och brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen – kan fungera effektivt. Kommissionen anser därför att tillnärningen av den materiella rätten i fråga om vissa former av grova, ofta gränsöverskridande, lagöverträdelse bör fortsätta. Enligt kommissionen bör en sådan tillnärming av lagarna gynna det ömsesidiga erkännandet, och i vissa fall bör man helt kunna eliminera skälen för en medlemsstat att inte erkänna en dom från en annan medlemsstat (avsnitt 3.3).

### Gällande ordning m.m.

#### *Principen om ömsesidigt erkännande*

Ett flertal rambeslut om genomförande av principen om ömsesidigt erkännande av lagakraftvunna rättsliga avgöranden har antagits av rådet. Det gäller rambesluten 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna<sup>21</sup>, 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial<sup>22</sup>, 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff<sup>23</sup>, 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av prin-

<sup>21</sup> EGT L 190, 18.7.2002, s. 1–18.

<sup>22</sup> EUT L 196, 2.8.2003, s. 45–55.

<sup>23</sup> EUT L 76, 22.3.2005, s. 16–30.

cipen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande<sup>24</sup>, 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen<sup>25</sup> samt 2008/947/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder<sup>26</sup>.

I svensk rätt har endast de två första rambesluten genomförts genom dels lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, dels lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut.

I fråga om rambesluten om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (2008/909/RIF) respektive på domar och övervakningsbeslut i syfte att övervaka alternativa påföljder och övervakningsåtgärder (2008/947/RIF) framgår av dessa att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa dessa rambeslut senast den 5 respektive 6 december 2011.

Därutöver regleras frågor om verkställighet av straff som ålagts eller beslutats efter rättegång i en främmande stat i en rad författningar, som t.ex. lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. och lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom.

Genom internationella överenskommelser har Sverige åtagit sig att lämna rättsligt bistånd till andra länder, exempelvis 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål som nu är införlivad i den svenska lagstiftningen genom lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

### *Grund för vägran av erkännande*

Av rambeslutet om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff följer att rambeslutet inte hindrar en medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella regler om prövning i laga ordning, föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier.

I regeringens proposition med förslag till lag om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen som lämnades den 1 juli 2009 framhåller regeringen att om verkställighet av ett bötesstraff kommer i konflikt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska verkställighet vägras (prop. 2008/09:218 s. 59). Vidare anges i propositionen att dessa frågor tidigare har varit aktuella i samband med genomförande av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och rambeslutet om verkställighet av frysningsbeslut.

<sup>24</sup> EUT L 328, 24.11.2006, s. 59–78.

<sup>25</sup> EUT L 327, 5.12.2008, s. 27–46.

<sup>26</sup> EUT L 337, 16.12.2008, s. 102–122.

Vid genomförandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder konstaterade regeringen att ett överlämnande ska vägras om det skulle stå i strid med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2003/04:7 s. 71). Regeringen konstaterade också att det skydd som dessa grundlagar ger medför att Sverige inte kan bistå med överlämnande i fall där andra staters rättsliga myndigheter har inlett lagföring eller utdömt straff för gärningar på det grundlagsskyddade området. Vidare anförde regeringen följande (a. prop. s. 71–72).

Gärningar som omfattas och skyddas av TF och YGL kan alltså, enligt regeringens bedömning, lagföras och bestraffas endast i den ordning och omfattning som föreskrivs i dessa grundlagar. Denna uppfattning har regeringen gett uttryck för såväl i tidigare lagstiftningsarbete rörande det internationella rättsliga samarbetet (se prop. 1999/2000:61 s. 73) som i ett antal beslut angående internationell rättslig hjälp. Det finns dock skäl att här nämna att frågan om internationellt rättsligt samarbete inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området nu är föremål för utredning (dir. 2003:58). Det sagda innebär således att om en myndighet i en annan stat har inlett lagföring eller meddelat dom rörande en gärning som i Sverige regleras av TF eller YGL, får dessa grundlagar anses hindra ett överlämnande som syftar till att sådan lagföring genomförs eller att en sådan dom verkställs. En motsatt ordning skulle innebära en urholkning av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet som inte varit åsyftad.

I lagärendet om erkännande och verkställighet i Sverige av frysningsbeslut hänvisade regeringen till denna bedömning i frågan om grundlagarnas verkan som hinder mot erkännande och verkställighet av frysningsbeslut som omfattas och skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 2004/05:115 s. 48–49). Regeringen framhöll därtill dels att ett samråd med justitiekanslern alltid bör ske så snart en fråga uppkommer om huruvida frysningsbeslutet gäller en gärning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, dels att en sådan skyldighet torde kunna regleras i förordningsform.

### **Tryck- och yttrandefrihetsberedningen m.m.**

I sitt första delbetänkande (SOU 2004:114) konstaterade Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att gällande svensk rätt innebär att internationellt rättsligt bistånd inte kan lämnas när det yttrande som ligger till grund för en begäran om sådant bistånd skyddas av TF eller YGL. Beredningen bedömde vidare att det visserligen inte kan anses klarlagt att behovet av en ökning av möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området är framträdande, men det ökande internationella samarbetet kan väntas resultera i alltfler ärenden om sådant bistånd, och rättsläget behöver klargöras (s. 57).

Beredningen framhöll vidare dels att redovisningen i delbetänkandet inte gav underlag för någon säker uppfattning om i hur många fall lämnande av internationellt rättsligt bistånd från Sverige har hindrats av TF och YGL, dels att det var klart att Sverige i sju fall (s. 100–116) under perio-



den 2001–2003 har avlagt framställningar om internationellt rättsligt bistånd med anledning av TF eller YGL, dels att det är troligt att så skett även i tidigare fall. I beredningens delbetänkande föreslogs vissa utökade möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd för gärningar på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (s. 158–171). Delbetänkandet, som har remissbehandlats, bereds i Justitiedepartementet.

I november 2005 avgav beredningen sitt andra delbetänkande (SOU 2006:96), i vilket beredningen analyserade bl.a. hur EU-medlemskapet påverkar TF och YGL. Enligt beredningen fanns i nuläget inte anledning att ge avkall på vår ordning med en särskild grundlagsreglering av yttrandefriheten enligt TF och YGL av hänsyn till samarbetet inom EU eller annars med andra länder (s. 223).

Vad framtiden anbelangar måste man, anförde beredningen, fråga sig hur utvecklingen inom EU kommer att se ut och om den innebär anledning att överge det detaljerade skyddet för yttrandefriheten på grundlagsnivå i TF och YGL till förmån för ett mindre detaljerat skydd (s. 223). Beredningen pekade särskilt på utvecklingen av samarbetet mellan medlemsländerna beträffande rättsliga frågor och principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Strävan att harmonisera lagstiftningen både på det civilrättsliga och det straffrättsliga området ansågs vara långtgående, och förslaget till konstitutionellt fördrag, som uppmärksammades av beredningen, skulle innebära fler gemensamma beslut som dessutom skulle fattas med kvalificerad majoritet i stället för enhällighet.

Sammanfattningsvis förutspådde beredningen en ökning av antalet situationer då fråga uppkommer om konflikt mellan EG-rätten å ena sidan och TF och YGL å den andra (s. 224). Den förväntade utvecklingen mot ett mer omfattande samarbete i rättsliga frågor reglerat av EG-rätten skulle enligt beredningen lättare låta sig förenas med ett mindre detaljerat grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. Ett sådant skydd skulle å andra sidan ha nackdelar jämfört med det skydd som nu gäller och som det ansågs angeläget att slå vakt om i samband med anslutningen till EU. Enligt beredningen skulle delar av skyddet troligen falla bort eller försvagas. Skyddet skulle också vara mindre förutsebart eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle vara preciserat i lagtext utan skulle få utformas av domstolar, och det skulle vara mindre stabilt över tiden eftersom det inte i lika hög grad som i dag skulle finnas fastlagt i grundlag.

I direktiven till Yttrandefrihetskommittén, som fortsätter Tryck- och yttrandefrihetsberedningens arbete, uppmärksammas att Lissabonfördraget innebär ett fördjupat samarbete på det straffrättsliga och polisiära området bl.a. genom att beslut inte längre ska fattas med enhällighet utan med kvalificerad majoritet (dir. 2008:42). Mot bakgrund av den detaljerade svenska regleringen kan det utvidgade straffrättsliga samarbetet i praktiken, enligt direktiven, leda till ett ökat antal konflikter med bestämmelserna i TF och YGL. Kommittén ska i sitt uppdrag bl.a. överväga om möjligheterna att erkänna domar och beslut som meddelats i andra medlemsstater i EU bör

utökas inom TF:s och YGL:s tillämpningsområden. Enligt direktiven ska utgångspunkten vara att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut. Vidare kan det enligt direktiven finnas anledning för kommittén att i vissa avseenden se över grundlagarnas territoriella tillämpningsområde.

### **Lissabonfördraget**

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet avseende frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till Lissabonfördraget bedömde utskottet att det inte fanns någon bestämmelse i vare sig RF eller någon annan grundlag som måste ändras för att Sverige ska kunna tillträda Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:KU3y). Utskottet ansåg dock att det fanns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån samarbetet inom framför allt det straffrättsliga och polisiära området utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen (s. 16).

Utskottet anförde vidare att den nuvarande grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetsområdet är robust och i det väsentliga har fungerat väl från yttrandefrihetssynpunkt. Vad de förändringar på framför allt det straffrättsliga och polisiära området som görs genom Lissabonfördraget på längre sikt kan innebära för det svenska grundlagsskyddet var enligt utskottet knappast fullt klart. Utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning, nämligen att en rättsakt från EU som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel inte ligger inom det område där beslutanderätt har överlåtits. Om det inom ramen för EU-samarbetet uppstår behov av reglering som inte låter sig förenas med viktiga principer i det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet förutsätter ett deltagande från svensk sida, anförde utskottet, grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan (s. 30–31).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet anser att det finns skäl att framdeles fästa uppmärksamhet vid i vad mån det fortsatta arbete för ömsesidigt erkännande av domar inom unionen utvecklas på ett sätt som får konsekvenser för den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Utskottet vill framhålla att gärningar som omfattas och skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen endast kan lagföras och bestraffas i den ordning och omfattning som föreskrivs i dessa grundlagar.

I sammanhanget kan det enligt utskottet även finnas skäl att erinra om utskottets uppfattning att rättsakter från EU som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabla inte ligger inom det område där beslutanderätt

derätt har överlåtits. Ett svenskt deltagande skulle i sådana fall enligt utskottets mening förutsätta grundlagsändring och överlåtelse av ny beslutanderätt till EU som möjliggör för EU att fatta beslut i frågan.

Stockholm den 18 augusti 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

*Berit Andnor*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Helena Bargholtz (fp).

## Avvikande meningar

### 1. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (s)

Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s) och Phia Andersson (s) anför:

När det s.k. Stockholmsprogrammet tas upp till behandling i riksdagen innehåller det flera tankegångar och principer men saknar helt konkreta förslag. Vi socialdemokrater är självklart för att terrorism, penningtvätt, trafficking och annan internationell brottslighet ska bli lättare att bekämpa. Men när principerna ska omvandlas till konkreta förslag finns det risker. Det krävs noggranna överväganden om hur register och andra kontrollfunktioner ska kunna utformas så att de både blir ett effektivt medel för brottsbekämpning och undviker att inkräkta på den personliga integriteten. De frågor som utskottet behandlat innehåller nämligen i långa stycken en målkonflikt mellan å ena sidan samhällets behov av effektiva medel för att bekämpa terrorism och annan brottslighet och å andra sidan rättssäkerhet och skydd för personlig integritet för enskilda medborgare. Mot denna bakgrund är det väsentligt att noggranna konsekvensanalyser föreligger innan beslut fattas. Detta saknas i föreliggande förslag.

Det är därför mycket svårt att ta ställning till innehållet i Stockholmsprogrammet utan att de konkreta lagförslagen finns framme. I första hand gäller det nu för den svenska regeringen att påverka EU-kommissionen så att beslutet därifrån blir så bra som möjligt utifrån den ovan beskrivna målkonflikten. Därefter har regeringen infört Europeiska rådets beslut i slutet av året en unik chans att som ordförande i EU sätta dagordningen i detta ärende. Sedan gäller det för den svenska regeringen att påverka de förslag till genomförande som kommissionen lägger fram inom ramen för Stockholmsprogrammet så att de blir så bra som möjligt utifrån nämnda målkonflikt. Efter det vidtar den svenska lagstiftningsprocessen när EU:s beslut ska omvandlas till nationell lagstiftning.

Den borgerliga regeringen har i tidigare liknande ärenden (t.ex. FRA och Ipred) inte visat att man klarar av att göra en bra avvägning mellan statens kontrollbehov och den enskilda integriteten. När det gällde ärendet om att ge amerikanska myndigheter rätten att ta del av uppgifter om enskilda svenskers bankkonton slarvade regeringen så att det lagfästa samrådet med riksdagen skedde via sms med en halvtimmes varsel. Flera av de principiella förslag som finns i Stockholmsprogrammet kan, när de av den borgerliga regeringen ska omvandlas till konkreta förslag, med en oskicklig hantering lik den vi tidigare sett, bli mycket integritetskränkande.

Vi känner därför en stor oro inför denna process och vill starkt markera att integritetsfrågorna måste få en betydligt mer framskjuten position i beredningen av lagförslag baserade på Stockholmsprogrammet än vad den borgerliga regeringen hittills klarat av i liknande ärenden.

## **2. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (v, mp)**

Marianne Berg (v) och Mikael Johansson (mp) anför:

Vi avvisar Stockholmsprogrammet med hänvisning till att respekten för den personliga integriteten och skyddet av personuppgifter måste garanteras oberoende av nationsgränser. Genom Stockholmsprogrammet föreslår EU-kommissionen en rad förslag om utlämnande av personuppgifter mellan nationella myndigheter och EU:s institutioner som innebär stora steg emot ett repressivt övervakningssamhälle. Den personliga integriteten och skyddet av personuppgifter urholkas.

Stockholmsprogrammet innehåller förslag om att bygga upp ytterligare gemensamma databaser inom EU och att bygga ut redan befintliga EU-databaser som Europol. Generellt kan man säga att personuppgiftsdatabaser alltid riskerar att missbrukas. Ju större register och ju fler människor som har tillgång till dem, desto större är risken för misstag och missbruk.

EU-kommissionen föreslår att EU-länderna lättare ska få tillgång till varandras databaser och att EU ska bygga upp egna register. Medlemsländerna ska också se till att datasystem görs kompatibla, så att de kan kommunicera med varandra. Enligt Stockholmsprogrammet ska i framtiden in- och utresor till och från unionen registreras.

De förslag som vi främst anser är problematiska avseende den personliga integriteten och skyddandet av personuppgifter är

1. förslaget att sammankoppla vissa register, avsnitt 3.4
2. inrättandet av en europeisk informationsmodell för att effektivisera utbytet av information mellan nationella myndigheter och europeiska aktörer, avsnitt 4.1.2
3. inrättandet av mekanismer för automatisk överföring av uppgifter till Europol, avsnitt 4.2.1
4. sammankoppling av kriminalregister och förbättrat system för utbyte av kriminalregister, s.k. Ecris, avsnitt 4.2.2
5. elektronisk registrering av inresor till och utresor från EU:s medlemsstater, och ett program för registrerade resenärer, avsnitt 4.2.3.2.

Vi anser att förslagen på utökad informationsutbyte i Stockholmsprogrammet innebär stora risker för intrång i den personliga integriteten, speciellt med hänsyn till de brister som dataskyddsdirektivet uppvisar. Det kan även nämnas att Europeiska datatillsynsmannen har anmärkt, t.ex. i ett utlåtande från den 3 mars 2008 beträffande kommissionens gränskontrollpaket, på kommissionens brist på samråd med såväl Europeiska datatillsynsman-

nen som nationella dataskyddsmyndigheter. Anmärkningarna gällde bl.a. hanteringen av biometriska uppgifter och vikten av konsekvensanalyser av åtgärdernas inverkan på enskildas integritet.

Sammanfattningsvis anser vi att dessa förslag i Stockholmsprogrammet med massiv registrering av människor är svårförenliga med ett samhälle byggt på öppenhet och demokrati.

BILAGA 3

# Civilutskottets yttrande 2008/09:CU3y

## Stockholmsprogrammet

---

### Till justitieutskottet

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 4 § riksdagsordningen den 23 juni 2009 hänvisat Europeiska kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, KOM(2009) 262 slutlig, till justitieutskottet för granskning.

Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet, civilutskottet och socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över meddelandet.

Civilutskottet har beslutat att yttra sig över meddelandet vad gäller det rättsliga samarbetet (frågor som huvudsakligen behandlas i kapitel 3) i de delar som berör utskottets beredningsområde.

I yttrandet finns tre avvikande meningar.

# Utskottets överväganden

## *Inledning*

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. 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.

I meddelandet Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst (Stockholmsprogrammet) ger kommissionen sin syn på det framtida arbetet med rättsliga och inrikes frågor. Meddelandet kommer att ligga till grund för de diskussioner om ett nytt program som kommer att föras under det svenska ordförandeskapet.

Meddelandet presenterades den 10 juni 2009 tillsammans med ett meddelande om utvärdering av Haagprogrammet, KOM(2009) 263 slutlig.

## *Kommissionens meddelande*

Meddelandet är indelat i sex kapitel. I det första inledande kapitlet slår kommissionen fast att individen ska stå i centrum i det framtida samarbetet och att ett genomgående tema för det nya programmet bör vara ett Europa för medborgarna. I inledningen ges exempel på både framsteg och misslyckanden i samarbetet hittills. Kommissionen pekar också på framtida utmaningar. De fyra följande kapitlen behandlar frågor om främjande av medborgarnas rättigheter, underlättande av medborgarnas vardagliga liv genom ett utvecklat rättsligt samarbete, ett Europa som skyddar medborgarna och ett solidariskt Europa med avseende på asyl och migration.

När det gäller det rättsliga samarbetet, som behandlas i det tredje kapitlet, är målsättningen att uppnå ett "europeiskt rättsligt område" till förmån för medborgaren där de 27 medlemsstaternas rättssystem bör kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och effektivt sätt, med vederbörlig hänsyn tagen till nationella rättstraditioner. Kommissionen menar att principen om ömsesidigt erkännande är en grundsten i arbetet med att bygga upp ett europeiskt rättsligt område. En dom som har avkunnats i en medlemsstat måste kunna erkännas och verkställas i andra medlemsstater utan hinder. En förutsättning för detta är ett starkt ömsesidigt förtroende, att aktörerna på det juridiska området kan lita på varandras rättsliga system. Förutom principen om ömsesidigt erkännande behövs också viss harmonisering av regler, i synnerhet beträffande vissa typer av allvarlig gränsöverskridande brottslighet. Kommissionen understryker även vikten av att underlätta enskildas tillgång till rättslig prövning, i synnerhet i mål som berör parter i flera länder. Möjligheten till rättshjälp bör utvecklas, och



språkliga hinder behöver övervinnas, bl.a. genom sammankoppling av databaser som används av översättare och tolkar och eventuellt utnyttjande av möjligheten till tolkning på distans. Kommissionen ser också en stor potential i e-juridikprojektet.

I fråga om ömsesidigt erkännande av domar upprepar kommissionen det gamla målet att avskaffa exekvaturförfarandet på privaträttens område. Kommissionen anser att principen om ömsesidigt erkännande skulle kunna utsträckas till nya områden, t.ex. makars förmögenhetsförhållanden och arv och testamente. För att stärka det ömsesidiga förtroendet föreslår kommissionen bl.a. stöd till praktikerna vid genomförandet av rättsakter, utbytesverksamhet och förstärkning av nätverk för dem som är verksamma inom rättsväsendet. Utbildning i EU-rätt och mer utvecklade rutiner för utvärdering antas också kunna stärka förtroendet.

Kapitlet om det rättsliga samarbetet innehåller också ett avsnitt om åtgärder för att gynna den ekonomiska aktiviteten, något som framhålls som särskilt viktigt i kristider. De handlar t.ex. om olika sätt att förbättra möjligheterna att driva in fordringar över gränserna och att utveckla en särskild europeisk avtalsrätt.

I det avslutande kapitlet hoppas kommissionen sammanfattningsvis att rådet kan anta ett ambitiöst program före årets slut så att kommissionen kan lägga fram en detaljerad handlingsplan för dess genomförande.

### *Regeringskansliets faktapromemoria*

I faktapromemorian 2008/09:FPM137 redovisar regeringen sin preliminära ståndpunkt. Regeringen välkomnar meddelandet och ställer sig positiv till att sätta fokus på individen och dennes rättigheter i det fortsatta samarbetet, liksom till kommissionens redogörelse för de fördelar som en anslutning av EU till Europakonventionen skulle medföra. Regeringen anser vidare bl.a. att det framtida programmet bör innehålla en bättre balans, än i tidigare program, mellan åtgärder för ökad säkerhet, t.ex. åtgärder för att motverka terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring, och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter.

### *Utskottets ställningstagande*

Utifrån civilutskottets utgångspunkter är kommissionens meddelande ett bra diskussionsunderlag inför framtagandet av det nya fleråriga arbetsprogrammet för det rättsliga och inrikes området. Utskottet är positivt till att fokus sätts på individen och dennes rättigheter och välkomnar därför kommissionens ambition att underlätta medborgarnas vardagliga liv genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete.

I enlighet med vad som förespråkas i meddelandet anser utskottet att målsättningen med arbetet rörande det rättsliga samarbetet bör vara att uppnå ett europeiskt rättsligt område där medlemsstaternas rättsordningar ska kunna fungera tillsammans på ett konsekvent och effektivt sätt. Principen om ömsesidigt erkännande är grundläggande för arbetet med att bygga

upp ett europeiskt rättsligt område, och den innebär att en dom som har avkunnats i en medlemsstat ska kunna erkännas och verkställas i andra medlemsstater utan hinder. I enlighet med vad utskottet tidigare uttalat är det angeläget att ett arbete med att utöka möjligheterna till erkännande och verkställighet av domar i andra medlemsländer sker med beaktande av att befintliga rättssäkerhetsgarantier bibehålls och att aktuella skyddsintressen tillgodoses, se utlåtande 2008/09:CU35.

Utskottet anser även att ett europeiskt rättsligt område bör underlätta den ekonomiska aktiviteten inom den inre marknaden. Det pågående arbetet med att skapa en gemensam referensram för avtalsrätt skulle t.ex. kunna utnyttjas i samband med utarbetandet av framtida lagförslag. Det bör också vidtas åtgärder för att på olika sätt förbättra möjligheterna att driva in fordringar över gränserna.

Stockholm den 20 augusti 2009

På civilutskottets vägnar

*Carina Moberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Carina Moberg (s), Inger René (m), Ewa Thalén Finné (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Lennart Pettersson (c), Christine Jönsson (m), Anti Avsan (m), Eva Sonidsson (s), Lars Tysklind (fp), Jan Lindholm (mp), Karin Åström (s), LiseLotte Olsson (v), Leif Pettersson (s), Johan Linander (c), Ulf Nilsson (fp), Börje Vestlund (s) och Stefan Wikén (s).

# Avvikande meningar

## 1. Avvikande mening (s)

Carina Moberg (s), Eva Sonidsson (s), Karin Åström (s), Leif Pettersson (s), Börje Vestlund (s) och Stefan Wikén (s) anför:

Vi delar synen på betydelsen av ett rättsligt europeiskt samarbete som svarar mot de behov som finns för den inre marknaden, inte minst med tanke på den ökade rörligheten inom EU. Stockholmsprogrammet saknar dock i stora delar en civilrättslig dimension samtidigt som en beskrivning av kommande utmaningar illustreras av bl.a. just de civilrättsliga aspekterna. Det gör det svårt att bedöma Stockholmsprogrammets konsekvenser i alla dess detaljer. Inte minst är det svårt att ta ställning till lösa formuleringar utan att konkreta förslag finns att tillgå.

Vi välkomnar att fokus riktas mot att undanröja hinder för EU-medborgare att röra sig fritt inom unionen. Den fria rörligheten är i grunden mycket positiv, och krav bör därför ställas på medlemsländernas regelverk så att enskilda individer, som barn, föräldrar och makar, inte riskerar att komma i kläm. Samtidigt är det i nuläget svårt att utläsa vad Stockholmsprogrammets lösa formuleringar kan få för framtida konsekvenser för svensk familj rätt och de reformer som vi i Sverige uppnått på detta område. Här finns anledning till stor försiktighet. Vi ställer oss dock positiva till en utveckling mot ökad samsyn på familjerättens område vad gäller betydelsen av barnets bästa och en icke-diskriminerande äktenskapslagstiftning.

Slutligen vill vi kommentera det avsnitt i meddelandet som rör gynnandet av den ekonomiska aktiviteten. Här anges flera exempel på hur EU kan få gemensamma rättsliga regler inom bl.a. handelsrättens område. Stockholmsprogrammet saknar här en analys av hur kommande regelförändringar på handelsrättens område påverkar regelbördan för EU:s små och medelstora företag. Vi vill erinra om unionens mål om att minska regelbördan med 25 % till 2012. Vi vill även påminna om Socialdemokraternas tidigare ställningstaganden angående europeiska privata aktiebolag där vi klargjort att vi endast kan ställa oss bakom förslag som innebär ett starkt skydd för borgenärer, minoritetsaktieägare och arbetstagare. Vi har i detta sammanhang tydligt framhållit vår kritik mot förslaget om lägsta tillåtna aktiekapital på 1 euro (se t.ex. bet. 2008/09:CU14 res. 1).

## 2. Avvikande mening (v)

LiseLotte Olsson (v) anför:

Vänsterpartiet avvisar Stockholmsprogrammet med hänvisning till respekten för det nationella självbestämmandet inom civilrättens område. Genom Stockholmsprogrammet förespråkar EU-kommissionen dels generellt ömse-

sidigt erkännande av domstolsavgöranden inom tvistemål, samt en utökning av det ömsesidiga erkännandet av domar till fler civilrättsliga områden, dels harmonisering inom civilrätten, t.ex. beslut om vårdnad.

Flera länder inom EU har en rättstradition inom civilrätten, och framför allt inom familjerätten, som är helt olik den i Sverige. EU-kommissionen föreslår i Stockholmsprogrammet en harmonisering inom familjerätten, vilket vi anser är oacceptabel. Exempelvis kan nämnas att jämställdhetsarbetet kommit långt inom familjerätten i svensk lagstiftning, jämfört med vissa andra EU-medlemsländer.

EU-kommissionen förordar även att EU-länderna ömsesidigt ska erkänna domstolsavgöranden, genom att avskaffa det s.k. exekvaturförfarandet, samt att detta även ska kunna gälla områden som arv, testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden. Vänsterpartiet anser att utökandet av möjligheterna till erkännanden och verkställighet av andra länders domar inte får ske utan beaktande av att befintliga rättssäkerhetsgarantier bibehålls och att aktuella skyddsintressen tillgodoses. Domar som döms ut i vissa länder kan inte med automatik få verkställas i Sverige utan att svensk domstol får pröva om dessa domar är förenliga med svensk lag och svensk rättstradition.

De förslag som Vänsterpartiet främst anser är problematiska avseende det civilrättsliga området är:

1. Generellt avskaffande av exekvaturförfarandet inom tvistemål, samt en utökning av det ömsesidiga erkännandet av domar till områden som arv, testamente, makars förmögenhetsförhållanden och effekten av en separation på sådana förmögenhetsförhållanden, avsnitt 3.1.
2. Utvecklandet av miniminormer på europeisk nivå för vissa civilprocessrättsliga aspekter t.ex. ömsesidigt erkännande av beslut om föräldraansvar, inklusive beslut om vårdnad, avsnitt 3.3.
3. Konsekvensen för svensk avtalsrätt av EU-kommissionens förslag om gemensamma normer för vilken avtalsrätt som ska tillämpas när det gäller bolagsrätt, försäkringsavtal, överlåtelse av fordringar och samstämmighet kring insolvensförfaranden för banker, avsnitt 3.4.2.

Fokus på individen och dennes rättigheter inom EU välkomnas, om dessa rättigheter är reella rättigheter, tillkomna på ett rättssäkert sätt och med rättssäkerhetsgarantier för att trygga individens säkerhet.

Sammanfattningsvis anser Vänsterpartiet att EU:s medlemsländers rättstraditioner inom civilrätten är alltför olika för att Sverige ska kunna acceptera så positiva skrivningar om harmonisering inom civilrätten och familjerättens område, som EU-kommissionens förslag till Stockholmsprogram innehåller.

### 3. Avvikande mening (mp)

Jan Lindholm (mp) anför:

Jag delar synen på betydelsen av ett rättsligt europeiskt samarbete som svarar mot de behov som finns, inte minst med tanke på den ökade rörligheten inom EU. Jag har dock en något annorlunda uppfattning om hur stora dessa behov är och under vilka förutsättningar vi bör tillstyrka att det rättsliga samarbetet utvecklas.

Enligt min mening måste värderingarna i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna också i praktiken ligga till grund för ett sådant rättsligt samarbete; det räcker därför inte med att ett medlemsland formellt ansluter sig till konventionen.

Tyvär är skillnaderna mellan EU:s medlemsländer i hur man praktiserar dessa grundläggande värderingar fortfarande mycket stora. Jag ser därför stora svårigheter med att i många fall verkställa domar i Sverige mot exempelvis homosexuella som meddelats i ett flertal av EU:s medlemsländer eftersom jag vet att de bedöms hårdare på grund av sin sexuella tillhörighet. Det finns även fall där det är uppenbart att kvinnor enbart på grund av att de är just kvinnor har sämre rättssäkerhet i vissa länder, och jag ser därför svårigheter med att verkställa sådana domar i Sverige.

Jag menar att Sverige måste stå upp för konventionens intentioner och då måste vi förbehålla oss rätten att garantera att den som vistas i Sverige inte blir kränkt i förhållande till konventionen även om kränkningen har sin grund i en dom från ett annat EU-land.

I yttrandet anser jag att utskottets majoritet uttrycker en alltför generellt positiv inställning till utvecklingen av det rättsliga samarbetet inom EU. Även om avsikten kanske är att enbart uttala sig om utvecklingen inom civilutskottets beredningsområde menar jag att det är så otydligt att risken finns att ställningstagandet tolkas vidare än avsett.

Några exempel som tas upp i det s.k. Stockholmsprogrammet berör civilutskottets beredningsområde och signalerar enligt min mening vissa risker för att samarbetet kan innebära att framgångar som gjorts exempelvis inom familjerätten i Sverige går förlorade.

Den fria rörligheten är i grunden något mycket positivt men krav bör ställas på medlemsländerna så att enskilda individer, som barn och föräldrar, inte riskerar att komma i kläm. Inte minst gäller detta på familjerättens område. Programmet är dock otydligt och svårtolkat. Vilka konsekvenserna kan bli för exempelvis regelverken kring arv, testamente samt makars förmögenhetsförhållanden är svårt att uttyda.

BILAGA 4

Socialförsäkringsutskottets yttrande  
2008/09:SfU7y

## Stockholmsprogrammet

---

### Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 11 juni 2009 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, KOM(2009) 262 (Stockholmsprogrammet).

Socialförsäkringsutskottet behandlar de delar av meddelandet som rör utskottets ansvarsområden, dvs. invandring, asyl, visering och vissa frågor om gränskontroll.

# Utskottets överväganden

## Stockholmsprogrammet

I meddelandet Ett område för frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst ger kommissionen sin syn på det framtida arbetet med rättsliga och inrikes frågor.

I det inledande kapitlet slår kommissionen fast att individen ska stå i centrum i det framtida samarbetet och att ett genomgående tema för det nya programmet bör vara ett Europa för medborgarna. Kommissionen anser att EU nu behöver förbereda ett nytt flerårigt program, med högt ställda målsättningar för det framtida arbetet. Till de centrala målen hör att möta framtida utmaningar och att tydliggöra fördelarna med EU:s område för frihet, säkerhet och rättvisa för allmänheten.

De politiska prioriteringarna, som utvecklas i de följande kapitlen, är bl.a.

- att skydda och utveckla medborgarnas rättigheter – där bl.a. rätten till fri rörlighet måste kunna utövas fullt ut
- att underlätta för medborgarna genom att utveckla EU:s rättsliga samarbete
- att skydda medborgarna – där bl.a. ytterligare stärkta säkerhetsanordningar vid inresa till EU nämns
- att främja integration i samhället och verka för ett solidariskt EU. Här anges att ett prioriterat mål under de kommande åren blir att konsolidera och fullt ut genomföra en invandrings- och asylopolitik som garanterar solidaritet mellan medlemsstaterna och konstruktivt partnerskap med tredjeland. En sådan politik bör bl.a. leda till en tydlig och gemensam status för personer som invandrat lagligt. Man bör också stärka sambanden mellan invandringen och behoven på den europeiska arbetsmarknaden, och riktade åtgärder för integration och utbildning behöver utformas. De befintliga redskapen för att bekämpa olaglig invandring kan också användas mer effektivt. Det understryks att alla dessa åtgärder behöver genomföras i samordning med unionens utrikespolitiska arbete, där EU måste hålla fast vid sin humanitära tradition att generöst hjälpa de människor som är i behov av skydd.

För att det kommande fleråriga programmet ska bli framgångsrikt föreslår kommissionen också en rad redskap och metoder för arbetet.

### *In- och utresekontroll*

Beträffande in- och utresekontroll understryker kommissionen att en hög säkerhetsnivå måste gå hand i hand med en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd. Kommissionen anser att medlemsstaternas operativa samarbete genom Frontex måste förbättras och att Frontex operativa förmåga bör stärkas, exempelvis genom inrättande av regionala

och/eller specialiserade byråer. De olika typerna av kontroller (säkerhet, invandring, tull) måste rationaliseras, bl.a. genom separering av privat och kommersiell trafik. Det blir särskilt viktigt att samordna insatserna av Frontex och Europeiska byrån för samarbete i asylfrågor när det gäller att ta emot personer som försökt ta sig över de yttre gränserna. Utbytet av erfarenheter och god praxis bör utökas, särskilt när det gäller etiska frågor, för att få en gemensam syn på problemen och se EU som ett naturligt arbetsfält. För samtliga yrkesverksamma på området bör man satsa mer på gemensamma utbildningar och på samövningar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt situationen för sårbara personer och grupper, t.ex. ensamkommande barn.

Kommissionen konstaterar också att informationssystemen för Schengensamarbetet (SIS II) och viseringar (VIS) kommer att slutföras och att deras förvaltningar skulle kunna stabiliseras genom inrättande av en byrå. Viseringspolitiken lyfts fram som ett viktigt verktyg i unionens utrikespolitik. Kommissionen föreslår också att en gemensam europeisk Schengenvisering inrättas som, om möjligt, skulle kunna utfärdas av en gemensam konsulär myndighet.

Informationskampanjer och en regelbunden dialog med tredjeländer bör inledas. Inom ramen för denna strategiska planering bör man utvärdera om det vore lämpligt att främja att nya avtal ingås om förenklade förfaranden för utfärdande av viseringar. Förhandlingarna bör även omfatta frågan om återtagande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna. Den s.k. viseringslistan bör utvärderas systematiskt.

### *Migrationsfrågor*

I kapitel 5 Att främja integration i samhället: Ett ansvarsfullt och solidariskt Europa i fråga om invandring och asyl anges inledningsvis att en av EU:s största utmaningar i framtiden kommer att vara att se till att migrationsströmmarna styrs på ett effektivt sätt, särskilt mot bakgrund av att befolkningen åldras. Invandringen spelar en viktig roll för befolkningstillväxten i EU, och den kommer på längre sikt att ge ett avgörande bidrag till EU:s ekonomiska resultat. Solidariteten måste stå i centrum för den gemensamma politiken, och genomförandet av principerna och målen i paktens för invandring och asyl kommer att utgöra grunden för EU:s åtgärder på detta område i framtiden. Invandringspolitiken måste ingå i en vision på lång sikt där tonvikten läggs på respekt för de grundläggande rättigheterna och mänsklig värdighet. Det finansiella stödet för hanteringen av migrationen måste ägnas särskild uppmärksamhet. En utvärdering bör genomföras för att fastställa om strukturen och fördelningsnycklarna i de nuvarande interna instrumenten fortfarande svarar mot medlemsstaternas behov.

Under rubriken Konsolidera ett övergripande tillvägagångssätt föreslår kommissionen att migrationsfrågorna ska utgöra en integrerad del av EU:s utrikespolitik och menar att ett övergripande tillvägagångssätt krävs. Med-



lemsstaterna bör enligt kommissionen bl.a. arbeta aktivt för att fördjupa dialogen och partnerskapet med länder, regioner och kontinenter utanför EU. De bör även planera att ingå nya särskilda avtal som täcker de tre dimensionerna av det övergripande tillvägagångssättet, nämligen främjande av rörlighet och laglig invandring, bidrag till utveckling samt hantering av olaglig invandring (inklusive återtagande, stöd till frivilligt återvändande och återanpassning).

Det bör införas ett effektivt och solidariskt system för att hantera laglig invandring och stödja invandrare som är i behov av skydd och asyl samt för att förebygga olaglig invandring. Detta är särskilt viktigt i Medelhavsområdet. Kommissionen anser vidare att medlemsstaterna måste hantera olaglig invandring och människosmuggling effektivare genom att ta fram information om migrationsvägar, främja samarbete i fråga om övervakning och gränskontroller och underlätta återtagande genom att främja stödåtgärder för återvändande. Dessutom bör de utforma ytterligare initiativ när det gäller invandring och utveckling, exempelvis underlätta penningöverföringar och beakta nedgången i fråga om överföringar till följd av den ekonomiska krisen, engagera invandrargrupper i arbetet med att utveckla deras ursprungsländer eller ursprungsregioner och lindra effekterna av den s.k. hjärnflykten. EU:s olika verktyg för samarbete måste mobiliseras för att stärka myndigheternas kapacitet på statlig, regional och lokal nivå i tredjeländer, så att de kan hantera migrationsfrågor, även när det gäller att öka kapaciteten för att tillhandahålla tillräckligt skydd.

### *Invandringsfrågor*

När det gäller den ekonomiska invandringen anges att den bättre borde motsvara behoven på arbetsmarknaden i medlemsstaterna. På så sätt skulle bl.a. invandrarnas kompetens bättre kunna tas till vara och deras integration underlättas. EU behöver en gemensam ram i form av ett flexibelt system för invandring som möjliggör en anpassning till den ökade rörligheten och till behoven på de nationella arbetsmarknaderna. Denna gemensamma ram bör till fullo respektera medlemsstaternas befogenheter när det gäller att fastställa antalet tredjelandsmedborgare som ges tillträde av sysselsättningskäl. Två frågor bör i detta sammanhang ägnas särskild uppmärksamhet, nämligen betydelsen av invandrarnas rörlighet inom EU och de konsekvenser för uppehållstillstånden som en förlorad arbetsplats kan få.

Man bör överväga möjligheten att inrätta ett observationsorgan för att främja analysen av och förståelsen för migrationsfenomen. Samordningen mellan organet och befintliga nätverk som sysslar med migrationsfrågor måste säkerställas.

Invandringen bör organiseras på grundval av en övergripande bedömning av den kompetens som Europa kommer att behöva fram till 2020, med beaktande av den ekonomiska situationen. Det räcker inte att fastställa vilka behoven är. Det krävs också att utbud och efterfrågan möts. För att detta ska bli möjligt borde det övervägas att upprätta en europeisk

plattform för dialog. Med hjälp av denna plattform skulle man kunna fastställa hur man bäst kan styra arbetskraftsinvandringen och vilka anpassningar av den juridiska och institutionella ramen som är nödvändiga. Plattformen skulle kunna samla arbetsgivare, fackföreningar, medlemsstaternas arbetsförmedlingar, rekryteringsföretag och andra berörda parter. Ett ömsesidigt godkännande av kvalifikationer och färdigheter genom överenskommelser mellan EU och tredjeländer skulle också vara viktigt i detta sammanhang.

Kommissionen föreslår en aktiv politik som bygger på en europeisk status för lagliga invandrare. För att den lagliga invandringen ska kunna leda till så positiva effekter som möjligt för alla parter – ursprungslandet och destinationslandet, de mottagande samhällena och invandrarna själva – behövs ett tydligt, öppet och rättvist tillvägagångssätt där respekten för individen bibehålls. I detta syfte bör det antas en invandringskodex för att lagliga invandrare ska kunna garanteras lika rättigheter på samma sätt som EU-medborgarna.

Familjeåterförening är ett av de viktigaste motiven till invandring, och den står för en stor andel av den lagliga invandringen. EU bör anta gemensamma regler för att effektivt styra strömmen av personer som invandrar i familjeåterföreningssyfte. Med hänsyn till den låga graden av harmonisering av nationell lagstiftning på området skulle en översyn av familjeåterföreningsdirektivet kunna göras, efter ett brett samråd.

Vidare anges att en minskning av den olagliga invandringen och därtill knuten brottslig verksamhet, med bibehållen respekt för de mänskliga rättigheterna, utgör ett viktigt komplement till utvecklandet av en gemensam politik för laglig invandring. Särskilt kampen mot brottsliga nätverk måste intensifieras.

Olagliga anställningar måste bekämpas med hjälp av förebyggande och repressiva åtgärder samtidigt som man garanterar skyddet för de invandrare som blivit utsatta. Genomförandet av direktivet om påföljder för arbetsgivare som anlitar tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU måste stödjas och övervakas. Nolltolerans måste tillämpas i fråga om människosmuggling och människohandel. Lämpliga investeringar måste göras i mänskliga och ekonomiska resurser för att öka kontrollen, i synnerhet på arbetsplatserna, men också för att förenkla utfärdandet av uppehållstillstånd till offren.

Utformandet av en effektiv politik för återsändande och återvändande måste ske i enlighet med lagen och med respekt för de berörda personernas värdighet. I december 2010 träder bestämmelserna i direktivet om återvändande i kraft. Genomförandet av direktivet kommer att övervakas noggrant, särskilt när det gäller att effektivt verkställa utvisning eller avvisning, och i fråga om frihetsberövande, rättsmedel och behandling av sårbara personer. Frivilligt återvändande bör prioriteras och aktivt främjas, särskilt inom ramen för befintliga finansieringsinstrument. I avsaknad av tydliga regler bör det övervägas att, efter en analys av behoven och av

nationell praxis, införa gemensamma normer för ansvaret för illegalt invandrade personer som inte kan återsändas. När det gäller regularisering måste utbytet av information mellan medlemsstaterna förbättras. Riktlinjer för hur regulariseringar ska genomföras skulle kunna utarbetas.

En annan särskilt svår fråga som bör bli föremål för omfattande undersökning gäller underåriga utan medföljande vuxen som olagligt reser in på EU:s territorium. På grundval av undersökningen bör det göras upp en handlingsplan för att konsolidera och komplettera tillämpliga rättsliga och finansiella instrument och stärka samarbetet med ursprungsländerna, bl.a. för att underlätta barnens återvändande till sina ursprungsländer.

### *Asylfrågor*

När det gäller asylfrågor anges i meddelandet att EU måste fortsätta att verka för att bli ett verkligt gemensamt område som erbjuder skydd i en anda av solidaritet, med utgångspunkt i de grundläggande rättigheterna, strikta normer för skyddet och en allmän förbättring av kvaliteten på de nationella systemen, samtidigt som man trappar upp kampen mot missbruk.

Kommissionen anser att man nu snabbt bör anta lagstiftningsförslagen inom den andra etappen av harmoniseringsprocessen, för att senast 2012 införa ett enhetligt asylförfarande och en enhetlig internationell skyddsstatus. På det operativa planet måste EU ge den europeiska byrån för samarbete i asylfrågor de medel som behövs för att dess kapacitet ska kunna utnyttjas. Alla tjänstemän som handlägger asylansökningar i medlemsstaterna bör delta i gemensam utbildning. De kommer också att få högkvalitativ information om ursprungsländerna. Även de nationella domstolarna bör delta i denna process. På grundval av en utvärdering kan byråns uppgifter utökas 2013 för att ta hänsyn till de framsteg som gjorts i fråga om solidaritet och delat ansvar. En strikt kontroll och korrekt tillämpning av regelverket på asylområdet bör bidra till att göra systemet trovärdigt och främja det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna när det gäller en god förvaltning av deras respektive asylsystem. Mekanismer för återkommande utvärdering skulle kunna inrättas för att underlätta tillnärmningen av asylsystemen i medlemsstaterna. Vidare gäller det att hitta lösningar för sådana asylsökande som inte erhåller flyktingstatus eller subsidiärt skydd men som av särskilda orsaker ändå inte kan återsändas.

En fördjupad utvärdering kommer att göras av hur rättsakterna i den andra etappen införlivas med nationell lagstiftning och genomförs, och av framstegen när det gäller att närma praxis och kompletterande åtgärder till varandra. På grundval av utvärderingen kommer EU före slutet av 2014 att slå fast en princip om ömsesidigt erkännande som tillämpas på alla enskilda beslut om skyddsstatus som fattas av de myndigheter som handlägger asylansökningar. Tack vare denna princip kommer överföringen av skydd att kunna ske utan att särskilda mekanismer måste antas på EU-nivå.

Ansvar för mottagningen och integrationen av flyktingar måste delas. Även om EU har valt att behålla de centrala principerna i Dublinsystemet måste nya initiativ kunna tas på detta område. Det bör övervägas att inrätta en mekanism för intern omplacering mellan medlemsstaterna för personer som åtnjuter internationellt skydd. Denna mekanism skulle fungera på frivillig och samordnad basis. Den första fasen skulle gå ut på att systematiskt planera användning av medel för flyktingar från Europeiska flyktingfonden för denna solidariska insats. Mekanismen kan omfatta stöd till att skapa permanenta centraler för mottagning och transit i vissa medlemsstater och till särskilda arrangemang för att upprätta ett partnerskap med FN:s flyktingkommisariat. Det bör i detta sammanhang också utredas vilka möjligheter som finns till gemensam handläggning av asylansökningar inom och utanför EU, och vilka juridiska och praktiska konsekvenser detta skulle få. På basis av utredningarna och utvärderingen av den första fasen av den ovannämnda solidaritetsmekanismen skulle det kunna övervägas att införa ett permanent system för solidaritet från 2013. Samordningen av detta system skulle skötas av byrån för samarbete i asylfrågor.

Solidariteten inom EU när det gäller det ekonomiska ansvaret bör ses över. I tio års tid har fördelningen av det ekonomiska ansvaret genomförts inom ramen för Europeiska flyktingfonden, som har stött en stegvis harmonisering av lagstiftningen. Nya fördelningskriterier eller insatsområden bör fastställas på grundval av utvecklingen av den gemensamma politiken på området.

Solidariteten med tredjeländer som är utsatta för betydande flyktingströmmar eller tar emot stora grupper av flyktingar och fördrivna personer är av största vikt. Tillgången till skydd och respekten för principen om icke-avvisning bör säkerställas. EU kommer också att stödja uppbyggandet av kapaciteten i tredjeländer för att de ska kunna utveckla egna system för asyl och skydd. I detta sammanhang kan det övervägas att fastställa nya former av ansvar för skydd. Förfaranden för skyddad inresa och utfärdande av humanitära viseringar bör underlättas, bl.a. med hjälp av diplomatiska beskickningar eller andra typer av strukturer som upprättas i tredjeländer, inom ramen för en övergripande strategi för hantering av rörlighet. För att ytterligare stärka asylpolitikens yttre dimension skulle EU kunna utvidga de regionala skyddsprogrammen i partnerskap med FN:s flyktingkommisariat och de tredjeländer som berörs, med stöd av byrån för samarbete i asylfrågor och gemenskapens externa finansieringsinstrument.

EU kommer att trappa upp sina insatser när det gäller omplacering för att kunna finna varaktiga lösningar för flyktingarna.

## **Regeringens ståndpunkt**

Av faktapromemoria 2008/09:FPM137 Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst anges att regeringen välkomnar meddelandet och ställer sig positiv till att sätta fokus på individen och dennes rättigheter i det fortsatta samarbetet.

Regeringen anser att det framtida programmet bör innehålla en bättre balans, än i tidigare program, mellan åtgärder för att öka säkerheten, t.ex. åtgärder för att motverka terrorism, organiserad brottslighet och olaglig invandring, och åtgärder för att stärka den enskildes rättigheter. När EU under de kommande åren vidtar åtgärder för att öka säkerheten bör dessa åtföljas av initiativ som också stärker rättssäkerheten och skyddet för individen, bl.a. rättigheter för migranter och en effektiv och rättvis prövning av asylansökningar. En stärkt gränskontroll ska gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

## **Utskottets ställningstagande**

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, överfördes bl.a. frågor om asyl och invandring och vissa frågor om fri rörlighet för personer till förstapelarsamarbetet. I syfte att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 ett omfattande program för den europeiska asyl- och migrationspolitiken. I april 2004 avslutades det första steget för att uppnå en gemensam europeisk migrations- och asylpolitik, och EU:s medlemsstater har därmed enats om miniminivåer på en rad områden, bl.a. asylprocedurer, skyddsgrunder, mottagandet av asylsökande och regler för anhöriginvandring. Ett nytt femårigt arbetsprogram för området frihet, säkerhet och rättvisa – det s.k. Haagprogrammet – antogs 2004. Haagprogrammets handlingsplan fastställde den fortsatta vägen mot en gemensam lagstiftning på asyl- och migrationsområdet, bl.a. skulle ett gemensamt europeiskt asylsystem införas före utgången av 2010. Vidare gavs i Haagprogrammet den externa dimensionen av asyl och migration en framskjuten position. I juni 2007 presenterade kommissionen en grönbok om den fortsatta harmoniseringen av den europeiska asylpolitiken. Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 15–16 oktober 2008 antogs den europeiska pakten för invandring och asyl, där EU och dess medlemsstater framför sitt åtagande att föra en rättvis, effektiv och enhetlig politik som svar på de utmaningar och möjligheter som migrationen innebär.

Det s.k. Stockholmsprogrammet, som presenterades den 10 juni 2009 tillsammans en utvärdering av Haagprogrammet, kommer att ligga till grund för de diskussioner om ett nytt program som kommer att föras under det svenska ordförandeskapet. Vid det informella ministermötet för rättsliga och inrikes frågor som ägde rum i Stockholm den 15–17 juli 2009 diskuterades programmet, och under hösten kommer förhandlingar

att ske i Coreper och ministerrådet. Det nya programmet är tänkt att antas vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009. Därefter avser kommissionen att lägga fram en handlingsplan för genomförandet av programmet så att åtgärder och tidsplan för 2010–2014 kan fastställas i detalj.

Socialförsäkringsutskottet ser i likhet med regeringen positivt på kommissionens förslag till program. Ytterligare gränskontroll måste gå hand i hand med att fler kanaler för laglig invandring öppnas upp och ökade möjligheter att faktiskt kunna söka asyl.

Beträffande in- och utresekontroll anser utskottet att en hög säkerhetsnivå kräver en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd. När det gäller den externa dimensionen av asylpolitiken har EU ett starkt intresse av att internationella konventioner och regler för flykting-skydd upprätthålls. EU bör också enligt utskottets mening vara en central aktör på internationell nivå och stärka sin roll som partner till UNHCR såväl finansiellt som politiskt. Utskottet anser vidare att det är mycket viktigt att möjligheterna till vidarebosättning inom EU ökas.

När det gäller invandringsfrågor delar utskottet utgångspunkten i kommissionens meddelande att en väl hanterad migration är något som kan vara positivt för alla aktörer – både för medlemsstaterna och för EU i sin helhet, men också för ursprungsländerna och de enskilda migranterna.

Utskottets principiella inställning är att den framtida gemensamma invandringpolitiken bör utgå från en reglerad invandring och ta till vara migrationens positiva möjligheter och effekter för både mottagarländer och ursprungsländer. Utskottet anser att fler möjligheter till laglig invandring bör skapas och en behovsstyrd arbetskraftsinvandring till Europa främjas. Utskottet, som kan konstatera att ett omfattande arbete pågår inom EU för att uppnå ett gemensamt regelverk för arbetskraftsinvandring, vill i detta sammanhang erinra om den nyligen genomförda svenska reformen (prop. 2007/08:147, bet. 2008/09:SfU3, rskr. 2008/09:37) som ger ökade möjligheter till arbetskraftsinvandring och utan onödigt byråkrati öppnar nya vägar till Sverige.

Utskottet kan vidare konstatera att meddelandet när det gäller bl.a. asylfrågorna i huvudsak fullföljer de tankar som kommissionen tidigare fört fram bl.a. i grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2007) 301.

Rätten att söka asyl är grundläggande. En EU-gemensam asylpolitik måste därför enligt utskottets mening garantera var och en tillgång till rätts-säkra skyddssystem och grunda sig på solidaritet mellan medlemsstaterna. I sitt utlåtande över kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet uttalade utskottet också bl.a. att ett framtida gemensamt asylsystem måste vara rättssäkert och öppet samt värna möjligheten att söka asyl. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att de inte undergräver asyrrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste

undvikas. Utskottet ansåg också att det för att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen (utl. 2006/07:SfU13).

Utskottet noterar att ett finansiellt ramprogram för perioden 2008–2013 har beslutats i syfte att säkerställa en rättvis ekonomisk ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik. Utskottet vill vidare framhålla betydelsen av att annan finansiering och ekonomiskt stöd understöder de långsiktiga målen vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Slutligen kan utskottet konstatera att ett genomförande av vissa av de förslag som tas upp i programmet kommer att förutsätta fördragsändringar och inte ryms inom EU:s nuvarande rättsliga ram, som till vissa delar avser miniminormer.

Stockholm den 11 augusti 2009

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Gunnar Axén*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Veronica Palm (s), Ronny Olander (s), Lars-Arne Staxäng (m), Solveig Zander (c), Ulf Nilsson (fp), Kurt Kvarnström (s), Mats G Nilsson (m), Göte Wahlström (s), Lars Gustafsson (kd), Mikael Cederbratt (m), Matilda Ernkran (s), Fredrick Federley (c), Gunvor G Ericson (mp), Jasenko Omanovic (s), Jan Ericson (m) och LiseLotte Olsson (v).

# Avvikande meningar

## 1. Avvikande mening (s)

Veronica Palm (s), Ronny Olander (s), Kurt Kvarnström (s), Göte Wahlström (s), Matilda Ernkrans (s) och Jasenko Omanovic (s) anför:

Det är viktigt att den europeiska unionen arbetar för en gemensam asyl- och migrationspolitik som bygger på höga normer och som är rättssäker och human. En ökad enhetlighet inom asyl- och migrationspolitiken inom EU är i grunden något positivt. Det gäller såväl grundläggande frågor som att värna asylrätten och ha en rättssäker asylprocess, som regler kring arbetskraftsinvandring och EU:s möjligheter att möta den demografiska utmaningen och den risk för arbetskraftsbrist som den för med sig. Det blir allt viktigare att motarbeta flyktingsmuggling och i stället utveckla fler lagliga vägar för människor som söker ett nytt liv i Europa. Människor ska inte kunna utnyttjas vare sig på eller utanför arbetsmarknaden utan ska garanteras lika rättigheter och avtalsenliga löner och arbetsvillkor. Det behövs en tydligare lagstiftning mot de arbetsgivare som utnyttjar arbetskraft som befinner sig illegalt i unionen.

När det gäller dialogen och samverkan med transit- och ursprungsländer så är den viktig. Utgångspunkten måste vara samarbete kring strategier för migration och utveckling dels för att stärka ursprungsländerna, dels för att färre ska vilja eller behöva lämna hemlandet, men också för att hitta fler lagliga vägar in i EU. Utvecklingen av Frontex där UNHCR får ett mer aktivt inflytande är positiv, och det är viktigt att denna utveckling fortskrider.

Vi instämmer således i synen på ett EU-gemensamt ansvarstagande inom migrationsområdet. En rad strategiska ställningstaganden har redan gjorts för att finna ett mera kraftfullt agerande. Stockholmsprogrammet måste utformas så att det blir en viktig del i utvecklingen för ett gemensamt ställningstagande på grundval av gällande konventioner och höga normer med sikte på ökad enhetlighet och ansvarstagande för de människor som söker skydd inom EU:s gränser. Ett enhetligt system måste vara rättssäkert, öppet och värna asylrätten och inte leda till ett mer slutet EU.

Det är positivt med en övergripande gemensam rättslig ram som ger medlemsstaterna utrymme att utforma sina egna regler för arbetskraftsinvandring. Det skulle t.ex. ge möjlighet att i det svenska regelverket, som vi förespråkar, ha en myndighetsprövning av bristyrken och ett aktivt deltagande av arbetsmarknadens parter i hela processen. Vidare är det, när det gäller formerna för arbetskraftsinvandringen, viktigt att skilja mellan asylsökande och personer som invandrar för att arbeta. Det är av största vikt för att inte asylrätten ska urholkas. För att skyddet för dem med störst behov av skydd ska tydliggöras och för att minska konflikten med arbets-



kraftsinvandring eller ekonomisk migration, bör EU utveckla arbetet med vidarebosättning. I dag är det endast sex länder av 27 inom EU som tar emot personer för vidarebosättning.

## 2. Avvikande mening (v)

LiseLotte Olsson (v) anför:

Vänsterpartiet avvisar Stockholmsprogrammet eftersom det är ytterligare ett exempel på den politik som gör det svårare för asylsökande och flyktingar att få sin konventionsstadgade rätt att söka asyl och få skydd undan förföljelse tillgodosedd. EU:s flykting- och invandringspolitik har redan nu slagit in på en farlig väg, och med tanke på det ökade stöd som högerextrema och främlingsfientliga partier vunnit i EU-parlamentsvalet riskerar den restriktiva politiken att eskalera kraftigt.

I och med Amsterdamfördraget gjordes flyktingpolitiken till en överstatlig angelägenhet inom EU. Eftersom det fanns en stark oro för att ett system med minimiregler skulle innebära en harmonisering nedåt i riktning mot den lägsta tillåtna nivån vad gäller rättssäkerhet och behandling av asylsökande fanns motstånd mot en överflyttning från det mellanstatliga samarbetet till överstatlighet. Dessvärre kan vi konstatera att de farhågor som framfördes visat sig berättigade. En rad av de antagna direktiven har på olika sätt utformats så att asylrätten satts ur spel och Genèvekonventionen gjorts oanvändbar. Om medlemsstaterna delade en seriös ambition att med gemensamma ansträngningar försöka åstadkomma ett fullgott skydd för flyktingar finns andra tillvägagångssätt än att samlas kring ökad överstatlighet och att överväga ett gemensamt asylsystem. Medlemsstaterna bör gemensamt verka för att förbättra rättsskyddet i nuvarande direktiv snarare än att skapa ett gemensamt harmoniserat asylsystem.

Murarna runt EU byggs allt högre, och i stort sett alla legala möjligheter att ta sig innanför Europas gränser har stängts. Samtidigt som EU:s medlemsstater för långtgående samtal om hur behovet av arbetskraftsimport till Europa ska kunna tillgodoses hålls gränserna stängda för flyktinginvandring. Den övergripande strategin för migration och partnerskap med ursprungs- och transitländerna är ytterligare ett sätt att förstärka dessa hinder. Detta s.k. samarbete har fått som oundviklig konsekvens att EU ökat pressen kraftigt på ursprungs- och transitländerna att hålla asylsökande borta från gränserna. Exempelvis kördes 2005 mer än 500 personer, som misslyckats med att ta sig in i EU, rakt ut i öknen och dumpades där av marockansk polis. Vidare har ett alltför stort fokus på återvändande snarare än på asylrätten präglat arbetet inom EU. De insatser som hittills gjorts, inräknat t.ex. återtagandavtal, tenderar att fokusera på att hålla asylsökande så långt borta från Europa som möjligt. Detsamma gäller diskussionen om vidarebosättning inom ramen för regionala skyddsprogram.

För ökad solidaritet på asylområdet finns i stället en rad andra åtgärder som kan genomföras för att stoppa militariseringen vid EU:s yttergränser, skapa lagliga vägar till Europa och stärka s.k. papperslösas rättigheter. Till

exempel måste den enda rimliga principen för att avgöra vilket land som ska handlägga en asylansökan vara att låta den asylsökande själv fatta detta beslut. Vidare måste åtgärder vidtas mot de omfattande skillnader som finns mellan medlemsländerna när det gäller den faktiska möjligheten att söka asyl. Med största säkerhet kommer inte heller en fullt ut harmoniserad migrationspolitik att leda till mer likartade och samtidigt humana och rättssäkra regler i medlemsstaterna. Snarare finns risken för en harmonisering ”nedåt”.

De insatser som görs gemensamt av medlemsländerna på asylområdet måste utgå från att det handlar om ovillkorliga rättigheter som inte är tänjbara i förhållande till konjunkturen eller till behovet av arbetskraft. Mot den bakgrunden är det synnerligen betydelsefullt att det inte sker en sammanblandning av rätten till asyl – som är en fundamental mänsklig rättighet – och arbetskraftsinvandring.

Det europeiska systemet för arbetskraftsinvandring lämnar vidare inte några garantier om att löner och villkor på arbetsmarknaden i medlemsstaterna kommer att vara desamma för invandrad som för inhemsk arbetskraft. Att EU skapat en gräddfil för högutbildad arbetskraft från länder utanför Europa är principiellt mycket problematiskt och innebär också att ursprungsländerna utsätts för en mycket stor risk för s.k. braindrain. Gemensamma regler för arbetskraftsinvandring är inte heller någon lösning för alla de människor som tvingas fly sina hemländer och som förvägras rätten att söka asyl genom den restriktiva gemensamma flyktingpolitiken inom EU. I stället måste legala vägar skapas för människor att söka asyl inom EU, samtidigt som ett rättvist nationellt system för utomeuropeisk arbetskraftsinvandring som kan garantera rättvisa löner och arbetsvillkor utformas.

### **3. Avvikande mening (mp)**

Gunvor G Ericson (mp) anför:

Migrationsströmmarna till EU:s medlemsländer ser olika ut, och ett enhetligt system riskerar därför att bli alldeles för fyrkantigt och utesluta många av dem som i dag på ett eller annat sätt tar sig till EU. Verkligheten är den att konventionsflyktingarna bara är en bråkdel av alla dem som flyr undan miljökatastrofer och klimatpåverkan, liksom i förhållande till dem som flyr hunger och ekonomisk misär.

Begreppet reglerad invandring har i svensk utlänningsrätt utvecklats mot betydelsen begränsad invandring. Vi menar att det är felaktigt att exportera denna begränsningsprincip till övriga länder. I stället för att föreslå att alla länder ska ha en begränsad invandring ska varje land självt ha rätt att definiera sin invandringspolitik. Den framtida gemensamma invandringpolitiken i EU bör därför inte utgå från en reglerad invandring.

När det gäller dialogen och samverkan med transit- och ursprungsländer så är den viktig, och utgångspunkten måste vara samarbete kring strategier för migration och utveckling, dels för att stärka ursprungslandet, dels för

att färre ska vilja eller behöva lämna ursprungslandet, men också för att hitta fler lagliga vägar in i unionen. Att röra sig fritt i världen borde stå varje människa fritt. Frivillig migration är i grunden något mycket positivt och berikande både för den som migrerar och för det mottagande landet. För att ta till vara migrationens positiva möjligheter måste en framtida invandringspolitik vara öppen. Den övergripande strategin för migration och partnerskap med ursprungs- och transitländerna är dock ytterligare ett sätt att stänga gränserna och hindra människor att komma till EU.

Flyktingfrågor och utvecklingssamarbete måste ses i ett sammanhang. De som återvänder kan bidra till utvecklingen i sina hemländer. Fokus bör emellertid inte ligga på ett återvändande, utan tyngdpunkten i arbetet borde vara utvecklingssamarbete och fredsfrämjande arbete i syfte att människor ska slippa lämna sina hemländer, vilket de flesta inte vill. Samtidigt är det viktigt att på sikt öka möjligheten att fritt röra sig över gränser för att arbeta och tjäna pengar. På så vis kan också migrerande personer själva bidra till uppbyggnaden av hållbara lokala ekonomier.

Det är bra om fler länder tar ett större ansvar för vidarebosättning inom kvotflyktingssystemet. Detta ökade ansvar bör dock gå hand i hand med ett större delat ansvar även för andra migranter.

Det är i dag i princip omöjligt att ta sig till eller in i EU för att söka asyl. Det är därför angeläget att möjligheten att införa ett s.k. asylvisum utreds. Oavsett hur mycket mottagandet harmoniseras i syfte att förhindra sekundära förflyttningar kommer dessa ändå alltid att ske. Det är därför individens val av land som bör avgöra var asylprövningen ska ske. Skapandet av ett enda enhetligt förfarande i syfte att ytterligare reglera invandringen riskerar att leda till att de individuella behoven inte sätts i centrum för prövningen och att ännu färre personer får stanna i EU.

Beträffande arbetskraftsinvandring är det viktigt att tredjelandsmedborgare bosatta inom unionen så långt som möjligt ska ha samma rättigheter som unionsmedborgare. En harmonisering är emellertid inte önskvärd eftersom det troligen kommer att medföra att regelverket hamnar på lägsta möjliga nivå. När det gäller reglerna för högkvalificerad arbetskraftsinvandring är de diskriminerande eftersom de innebär en förmånligare behandling av vissa tredjelandsmedborgare i förhållande till andra och att olika regler gäller för olika åldersgrupper.

## ***Statement by the Committee on Justice 2008/09:JuU31***

# **An area of freedom, security and justice serving the citizen**

### ***Summary***

In this Statement, the Committee considers the European Commission's Communication entitled "An area of freedom, security and justice serving the citizen", COM (2009) 262 final, also known as the Stockholm Programme. This Commission's Communication forms the background information for discussion concerning the development of a new, multi-year work programme for the Justice and Home Affairs area which is to replace the Hague Programme which expires in December 2009. Discussions will be undertaken during the Swedish Presidency period, with the intention of producing a programme that could be adopted by the European Council before the end of 2009. The Stockholm Programme is to apply for the period 2010–2014. An action plan will be established to implement this programme and will constitute a detailed schedule of measures for 2010–2014.

The Committee on Justice welcomes the Commission's Communication and adopts a positive position on the fact that the Commission, in its next multi-year work programme, places the individual and his/her rights centre stage. The Committee is also positive that the overall theme of this programme is a Europe for its citizens. The Committee considers that it is also important that the Stockholm Programme maintains a better balance than previous programmes between measures aimed at increasing the security of the citizens and measures aimed at strengthening individual rights; when measures are taken within the EU to increase security, these should be accompanied by initiatives that also strengthen the rule of law and the protection of the individual.

The right to privacy must be guaranteed irrespective of national borders, especially as concerns issues of protection of personal data. An effective, comprehensive system for protection of personal data is necessary in the EU. In the opinion of the Committee on Justice, it is also essential to analyse whether a measure will be efficient and effective before it is implemented. The Committee, which welcomes the efforts the Commission has made as concerns the evaluation of the Hague Programme, underlines the importance of evaluation of all measures taken. The Committee notes in its Statement that the entry into force of the Lisbon Treaty will bring changes within the area of freedom, security and justice including in the forms of decision making. How this will affect future activities within this policy area must be analysed in more detail when these proposals have taken concrete form.

There are three explanatory reservations as concerns this matter (Social Democratic Party, Left Party and Green Party).

## ***Report on the matter***

### **The matter and its preparation**

In accordance with Chapter 10, Section 4 of the Riksdag Act, the Chamber has referred the Commission's

Communication "An area of freedom, security and justice serving the citizen", COM(2009) 262 Final to the Committee on Justice for examination and the issue of a written Statement.

The explanatory memoranda An area of freedom, security and justice serving the citizen (2008/09:FPM137) and Evaluation of the Hague Programme (2008/09:FPM138) were submitted to the Riksdag by the Government Offices. The Committee on Justice has received verbal information from the Ministry of Justice concerning the work of the Government with the Stockholm Programme and Commission's Communication at committee meetings held on 19 May, 11 June and 20 August 2009. The Committee on Justice has provided the Committee on the Constitution, the Committee on Civil Affairs and the Committee on Social Insurance with the opportunity to comment on this Communication. The Committee on Social Insurance submitted its comments on 11 August 2009, the Committee on the Constitution on 18 August 2009 and the Committee on Civil Affairs on 20 August 2009.

### **Background**

The European policy area of Justice and Home Affairs encompasses rescue services, police and customs cooperation, cooperation in the fields of penal and civil law, asylum issues, migration, visa matters and control of external borders etc. The emphases of this cooperation are stated in a multi-year strategic work programme. The first programme was adopted in 1999 in Tammerfors. The current programme, the Hague Programme, was adopted by the European Council in November 2004. An Action Plan for the practical measures included in the programme was adopted by the Council for Justice and Home Affairs Issues in June 2005. The Hague Programme expires in December 2009. The work of developing a new programme for the period 2010–

2014, entitled the Stockholm Programme, has been initiated. In its Communication (COM(2009) 262) entitled An area of freedom, security and justice serving the citizen (Stockholm Programme) that was presented on 10 June 2009, the Commission gives its view on future activities concerning justice and home affairs issues. The Communication will form the basis of the discussions on a new, multi-year work programme which will be held during the Swedish Presidency of the European Union. The Commission hopes that it will be possible for the European Council to adopt a programme before the end of 2009.

The Stockholm Programme is to apply for the period 2010–2014. An Action Plan will be established to implement this programme and will constitute a detailed schedule of measures for 2010–2014. When the Commission submitted the said Communication, it also submitted a Communication concerning the evaluation of the Hague Programme and Action Plan (COM(2009) 263). This Communication reports on measures that have been taken with the aim of strengthening the protection of fundamental freedoms and rights during the Hague Programme and initiatives taken with the aim of preventing terrorism. The Informal Meeting of the Ministers of Justice and Home Affairs in Stockholm on 15–17 July 2009 was exclusively dedicated to discussions concerning the planned Stockholm Programme. During the autumn of 2009, negotiations will be under way in Coreper and in the Council of

Ministers. It is planned that the Stockholm Programme will be adopted at the meeting of the European Council on 10–11 December 2009. The European Parliament will probably adopt a resolution on this Communication during the autumn of 2009.

## ***The Committee's examination***

### **The Commission's Communication**

The Commission's Communication is divided into six chapters. In the first chapter the Commission establishes that the individual is to be the focus of future cooperation and that the recurrent theme for this new programme should be a Europe for its citizens. In the introduction, examples are given both as concerns the successes and the failures in this cooperation to date. The Commission also identifies future challenges. In order to ensure that the new programme is successful, the Commission proposes a number of tools to use in these activities. These include improved coordination of activities with other policy areas, facilitating the implementation of legislation at national level, various support measures, improving the quality of EU legislation, better evaluation of the effects of existing legislation and ensuring that there are sufficient financial resources allocated so that measures agreed can be implemented in an effective manner. The following four chapters deal with issues concerning the promotion of citizens' rights, making the everyday lives of citizens easier through more extensive legal cooperation, a Europe that protects its citizens and a Europe demonstrating solidarity as concerns migration and asylum. In the final chapter the Commission hopes, in conclusion, that the Council will be able to adopt an ambitious programme before the end of the year so that the Commission will be able to submit a detailed Action Plan for its implementation.

### **Explanatory memoranda**

In the explanatory memorandum entitled *An area of freedom, security and justice serving the citizen* (2008/09:FPM137) the Government states its preliminary views. The Government welcomes the Communication and takes a positive position as concerns focussing on the individual and his/her rights in continued cooperation. The Government also expresses its approval of the advantages reported to the Commission that would accrue to the EU from joining the European Convention on Protection of Human Rights and Basic Freedoms. In addition, the Government considers that the future programme should maintain a better balance between measures aimed at increasing security (e.g. measures aimed at combating terrorism, organised crime and illegal immigration) and measures aimed at strengthening individual rights. As a preliminary Swedish position, the Government further states that, when the EU during the next few years takes measures to increase security, these should be accompanied by initiatives that also strengthen legal security and the protection of the individual perhaps in the form of minimum levels of rights for defendants in criminal trials, improved protection of, and support for, victims of crime, the development of regulations for data protection, rights for migrants and fair, efficient scrutiny of asylum applications. In addition, the Government feels that stronger border controls must go hand in hand with more legal channels for migration and increased opportunities of actually being able to apply for asylum.

In its explanatory memorandum entitled Evaluation of the Hague Programme and Action Plan (2008/09:FPM138) the Government states that this Communication will provide important background information for the continued development of the Stockholm Programme.

## **Introduction and the Committee's overall views**

### *The statement*

In accordance with Chapter 10, Section 4 of the Riksdag Act, the Chamber has referred the Commission's Communication "An area of freedom, security and justice serving the citizen", COM(2009) 262 final to the Committee on Justice for examination and the issue of a written statement. The aim of this statement is to create a debate on these issues at an early stage and to report various views that may be of value for the continued management of this issue. This statement is to be considered as providing preliminary views in order to express prevailing opinion in the Riksdag at the point in time when this statement was considered. Statements are not legally binding either for the Swedish Parliament or for the Government in the positions they later choose to take. A statement does, however, provide the Government with an opportunity to, at an early stage in the proceedings, explore whether its views on EU cooperation have the support of the Riksdag.

Initially the Committee would like to welcome this opportunity of becoming involved at this early stage of the process of developing a multi-year work programme for Justice and Home Affairs issues - the Stockholm Programme. In spite of the fact that the Commission's Communication is intended as a basis for discussion and that proposals may be amended in the future it is, in the view of the Committee, valuable for the Riksdag to discuss the emphases of future cooperation within these fields. It is also valuable that the Riksdag is able to submit its views prior to continued negotiations.

### *The Committee's overall views*

The Committee on Justice welcomes the Commission's Communication and is positive to the fact that the Commission focuses on the individual and his/her rights in the next multi-year work programme. The Committee is also positive to the fact that the recurrent theme of the programme is a Europe for its citizens. The Committee considers it important that the Stockholm Programme maintains a better balance than previous programmes between measures aimed at increasing the security of the citizens and measures aimed at strengthening individual rights; when measures are taken within the EU to increase security, these should be accompanied by initiatives that also strengthen legal security and the protection of the individual. The right to privacy must be guaranteed irrespective of national borders, especially as concerns issues of protection of personal data. An effective, comprehensive system for protection of personal data is necessary in the EU. In the opinion of the Committee on Justice, it is also essential to analyse whether a measure will be efficient and effective before it is implemented. The Committee, which welcomes the efforts the Commission has made as concerns the evaluation of the Hague Programme, underlines the importance of evaluation of all measures taken.

The Committee notes in its statement that the entry into force of the Lisbon Treaty will bring changes within the area of freedom, security and justice including in the forms of decision making. How this will affect future activities within this policy area must be analysed in more detail when these proposals have taken concrete form.

In the following, the Committee considers the contents of the four chapters of the Communication that deal with issues concerning the promotion of citizens' rights, making citizens' everyday lives easier through the development of legal cooperation, a Europe that protect its citizens and a Europe that demonstrates solidarity on issues concerning migration and asylum. In the final chapter, the Commission hopes, in conclusion, that the Council will be able to adopt an ambitious programme before the end of the year so that the Commission will be able to submit a detailed Action Plan for its implementation.

## ***Promoting citizens' rights***

### **The Commission's Communication**

In Chapter 2, the Commission deals with the issue of promoting citizens' rights. In an area characterised by freedom, security and justice, respect for the individual and for human dignity assumes a central position in accordance with the Charter of Fundamental Rights. Here the Commission takes up the right of free movement which it must be possible to practise fully, respect for diversity and protection for vulnerable groups, protection of personal data and privacy, the right to participate in the EU democratic process via the right to vote and stand as a candidate in elections, as well EU citizens' right to protection in a third country.

The Commission states in its Communication that the Union should sign the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms with the aim of completing the system of protection of fundamental rights. In addition it is stated in the Communication that the struggle against discrimination, racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia must be waged with force and determination. According to the Commission, there are also reasons to tighten controls to ensure that legislation is applied effectively in issues such as framework decisions on racism and xenophobia. The Commission also maintains that the EU and its member states should unite in their efforts to promote the integration of especially vulnerable groups - not least the Roma - into society. In the Communication it is stated that the EU will be allocating resources from the structural funds for this purpose and at the same time ensuring that existing regulations against discrimination are applied efficiently for the protection of these vulnerable groups.

The Commission considers that a more comprehensive system should be introduced for the protection of personal data and privacy. In the Communication it is asserted that the EU should firstly agree on a joint approach for the protection of personal data - both internally and in relations with countries outside the Union and secondly regulate the conditions for when public authorities (in the exercise of their legal duties) may limit the application of the regulations in question. Considering the speed of technical developments, according to the Commission, it is urgent to establish that the management of personal data is in line with the principles of purpose, proportionality and legitimacy of processing, limits on storage time, security and confidentiality during processing and respect for individual rights as well as the establishment of an independent supervisory authority to bear responsibility for checking compliance. Even if the current legal framework guarantees a high level of protection, the Commission considers that certain complementary initiatives in the form of legislation or other measures appear to be necessary with the aim of continuing to guarantee the efficient and effective application of the above-mentioned principles. In addition, the Commission feels that protection of personal data may be promoted through the development of new



technology and that a system of European certification of technology, products and services which “guarantee a good level of respect for privacy” should be considered. The Commission also considers that the EU should play a leading role in the development and promotion of international standards for protection of personal data.

### **The comments of the Committee on the Constitution**

As concerns *respect for diversity and protection of vulnerable groups* the Committee on the Constitution, in its comments to the Committee on Justice, takes a positive position to the Union’s continued work against discrimination, racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia. According to the Committee on the Constitution, an accession by the EU to the European Convention would bring advantages concerning the protection of rights and freedoms within the EU, as would a stronger legal position for the Charter of Fundamental Rights and principles for human freedom and rights enshrined in the European Convention. In view of the complications of application that might follow an accession to the European Convention, the Committee on the Constitution would like to repeat its previously stated principle view that the European Court of Human Rights has a superior role in interpreting the European Convention’s protection of freedoms and rights.

The Committee on the Constitution would also like to emphasise the importance of rules of procedure that are clearly stated and predictable for EU citizens. In addition, the Committee on the Constitution maintains that measures taken in continued work to combat discrimination, racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia must be proportional and based on the rule of law and that these activities be implemented in circumstances that do not affect the legal principles of Swedish freedom of the press and freedom of expression. As an example, it could be mentioned that the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression involve limitations on the extent to which statements of various kinds can be prosecuted as the crime of agitation against a national or ethnic group.

Finally, the Committee on the Constitution would like to emphasise the importance of, at both EU and national level, working to achieve a practical policy with the aim of improving the situation of the Roma and counteracting their and other minorities groups’ vulnerability in society.

As regards issues concerning *protection of personal data and privacy*, the Committee on the Constitution would initially like to point out that the Communication, which is to be considered as a basis for discussion, does not enable a careful assessment of the planned proposals for measures and legislative acts for the protection of personal data and privacy within the framework of EU cooperation in the field of Justice and Home Affairs. The right to privacy must be guaranteed independent of national borders, especially as concerns the protection of personal data, and it is necessary to have a comprehensive and effective system for the protection of personal data in the EU. In this context, the Committee on the Constitution wishes to remind the Committee of its previous position on the issue of revision of the Data Protection Directive. A regulation of data protection should, according to the Committee, be designed in accordance with the abuse model not, as is the situation now, with a management model. In addition, the Committee on the Constitution wishes to point out that the measures presented in the Commission’s Communication, and which would involve an increase in the exchange of personal data, may generate risks to personal integrity.

The Committee on the Constitution maintains in this context the importance of careful and clearly-stated regulations in the proposals that the Commission intends to present within the

framework of the Stockholm Programme. Finally, the Committee on the Constitution would like to issue a reminder that the principle of public access to official documents, especially the right to read public documents, the constitutional protection of the freedom for civil servants and others to provide information to the media etc. and the ban on investigation of whistle blowers are, and will remain, fundamental regulations that form a part of Sweden's constitutional, political and cultural heritage.

### **The Committee on Justice's position**

As concerns *respect for diversity and the protection of vulnerable groups* the Committee on Justice is positive to the Union's continued activities aimed at combating discrimination, racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia. The Committee on Justice considers, like the Committee on the Constitution, that the EU's accession to the European Convention would mean advantages as concerns the protection of freedom and rights within the Union. As concerns the issue of promoting citizens' rights, the Committee considers that it is important that the Anti-discrimination Directive, which is currently under negotiation in the EU, is provided with as broad an area of application as possible and that it secures the same level of protection against discrimination irrespective of the grounds for discrimination. As the Committee on the Constitution maintains, measures concerned with the continued struggle against discrimination, racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia must be proportional and in accordance with the rule of law.

In addition, it is important that both the EU level at the national level work towards a practical policy with the aim of improving the situation of the Roma and counteracting their and other minority group's vulnerability in society.

Concerning the issue of *protection of personal data and privacy*, Sweden has been a driving force for a number of years within the European Union as concerns the protection of individual integrity against extensive processing of personal data. The Committee on Justice considers that it is vital that the measures presented in the Commission's Communication, and which would mean an increased exchange of personal data with the aim of fulfilling the interests of society in investigating and prosecuting crime, be balanced by effective protection for personal integrity.

The Committee on Justice agrees with the Committee on the Constitution's observation that the right to privacy must be guaranteed irrespective of national borders, especially as concerns issues of protection of personal data, and that a comprehensive, effective system is necessary for the protection of personal data in the EU. Consequently careful, clearly-defined regulation is essential in these fields. With the arguments above the Committee on Justice agrees with the statement of the Committee on the Constitution.

### ***Making people's lives easier: a Europe of law and justice***

#### **The Commission's Communication**

As concerns cooperation in the field of justice, the Commission's objective is to achieve a European judicial area for the benefit of its citizens in which the judicial systems of the 27 member states work together in a coherent and effective manner, in accordance with national legal traditions. In its Communication, the Commission maintains the necessity of continuing efforts aimed at *mutual recognition of judgments*. The Commission considers that the

principle of mutual recognition is a cornerstone of the work of building up a European judicial area. One precondition for this is strong, mutual trust, that the actors in the judicial area are able to trust each others' judicial systems. As concerns the issue of the mutual recognition of judgments, the Commission repeats the objective of removing the exequatur procedure in the field of civil law.

The Commission considers that the principle of mutual recognition could be extended to cover new areas, e.g. matrimonial property rights as well as inheritance and wills. Within the field of criminal law, the Commission feels that the principle of mutual recognition should be applied at all stages of the procedure and that considerable progress has already been made as concerns mutual recognition of sentences. According to the Commission, other types of decision, which may be of criminal or administrative character depending on the member state concerned, should be encompassed by the principle of mutual recognition, for example the protection of witnesses and victims of crime and certain types of fines. The Commission considers that the EU must also make efforts to achieve mutual recognition of decisions concerning loss of rights and for this purpose should promote a systematic exchange of information between the member states.

In order to strengthen *mutual trust* the Commission's proposals include support to practitioners for the application of EU law and exchange activities. It should be possible to utilise Eurojust and European legal networks for civil and criminal law issues better in efforts to achieve a more effective, practical application of EU law among all those working in the legal profession. It is also assumed that educational inputs in EU law and more developed routines for evaluation could strengthen trust.

As concerns *common standards* the Commission considers that only action at EU level within certain of the criminal law fields – primarily as concerns terrorism, organised crime and crime aimed at the EU's financial interests – would work effectively. Consequently, according to the Commission, an alignment of substantive law as concerns certain serious, often cross-border illegal crimes should continue. The Commission considers that the definitions of offences and their penalties should be held in common. Such a movement of laws towards each other should, according to the Commission, promote mutual recognition and in certain cases it should be possible to fully eliminate the reasons for one member state not recognising a judgment made in another member state.

In order that citizens are to be able to enjoy the full benefit of the advantages of a *European judicial area*, the Commission underlines the importance of the individual's access to a legal hearing, especially in those cases that affect parties in several member states. Among the measures to be further developed are those concerning legal aid. Citizens also need help to overcome linguistic barriers which may constrain their access to the legal system. Consequently efforts should be made to improve the quality of legal translation and interpretation, through measures such as the linking of databases that are used by translators and interpreters and possible utilisation of remote translation and interpretation. The Commission also sees considerable potential in the E-justice Project and considers that video conferencing is a facility that should be exploited more, for example to prevent victims of crime having to travel long distances unnecessarily. The Commission also states that EU will further develop measures for the support of victims of crime and strengthen the structures that offer practical help including European networks. In addition, the Commission in its Communication indicates the opportunities to successively connect

certain national registers (while applying the necessary considerations as concerns data protection) such as insolvency registers for companies and individuals.

The chapter on cooperation in the field of justice also contains a section on *measures aimed at supporting economic activity*, something that is asserted to be especially important in times of crisis. This concerns, for example, ways to improve opportunities to collect debts across borders and to develop special, European contract law.

### **The comments of the Committee on the Constitution**

The Committee on the Constitution considers in its comments to the Committee on Justice that there is reason to, in the future, pay attention to how much the continued efforts towards mutual recognition of judgments within the Union develops in such a manner as to cause consequences for the Swedish freedom of the press and freedom of expression regulations. The Committee on the Constitution wishes to assert that actions that are encompassed and protected by the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression may only be prosecuted and punished according to the procedure, and to the extent stated, in these fundamental laws. In this context there may, according to the Committee, also be reason to remind the Committee on Justice of the Committee on the Constitution's opinion that EU acts of law that are considered to be constitutionally unacceptable from a Swedish point of view do not lie within the area in which decision-making rights have been transferred. Swedish participation would, in such a case and according to the opinion of the Committee, presuppose a change in Swedish fundamental law and the transfer of new decision-making rights to the EU, which would enable the EU to then take decisions on these issues.

### **The comments of the Committee on Civil Affairs**

In its comments to the Committee on Justice, the Committee on Civil Affairs welcomes the Commission's ambition to make citizens' lives easier by developing judicial cooperation in the EU. In its comments, the Committee on Civil Affairs states that, in accordance with what was previously expressed by the Committee, it is essential that any measures to increase opportunities for recognition and enforcement of judgments from other countries are taken in a way that maintains existing guarantees to safeguard legal rights and that satisfies the interests of protection (please refer to Statement 2008/09:CU35). The Committee on Civil Affairs also considers that a European judicial area should facilitate economic activity in the internal market. Ongoing activities for the creation of a common frame of reference for contract law could, for example, be utilised in connection with future proposed legislation. This also concerns improving opportunities for debt collecting across borders.

### **The Committee on Justice's position**

The Committee on Justice approves of the Commission's efforts to make daily life easier for citizens by developing the EU judicial cooperation. The Committee also feels that it is important to facilitate citizens' access to justice. Individual rights in criminal cases, e.g. the right to interpreting services and the right to translations, need to be strengthened. The rights of victims of crime should also be developed. A person who is the victim of a crime abroad is often in need of more support and information than is generally currently available. The

Committee on Justice also welcomes mechanisms to facilitate for individuals to gain access to justice, so that everyone has the opportunity to exercise their rights everywhere in the Union. In accordance with what is proposed in the Communication, the Committee on Justice considers that the goal of the work in this field should be to achieve a European judicial area in which the member states' legal procedures can be coordinated in a consistent and effective manner. The principle of *mutual recognition is fundamental to the work of building up a European judicial area*, and this means that a judgment that has been issued in a member state can be recognised and enforced in other member states with no constraints. Consequently it is important to develop mutual trust within the EU between the actors concerned in the legal area using, for example, training inputs and networking.

The Committee on Justice shares the opinion of the Committee on the Constitution that there is reason, in the future, to follow how much continued efforts towards mutual recognition of judgments within the Union develop in such a manner that will cause consequences for the Swedish freedom of the press and freedom of expression regulations. In addition, the Committee on Justice would like to express its agreement with the opinion that EU acts of law that are considered to be constitutionally unacceptable from a Swedish point of view do not lie within the area in which decision-making rights have been transferred.

As the Committee on Justice has previously stated (2008/09:JuU1y), cooperation in the field of criminal law in the EU has experienced rapid developments over the last few years. Guidance for these activities has been provided by the principle of mutual recognition of judgments, aimed at providing a European effect for national legal rulings and at streamlining cooperation between national authorities. Simultaneously, a certain convergence has occurred as concerns *res gestae* and penalties in order to facilitate mutual recognition. In the opinion of the Committee on Justice, it is important to continue what has been started. The Committee on Justice wishes, in this context, to express its agreement with the Committee on Civil Affairs' opinion that it is important that work with expanding opportunities for recognition and enforcement of rulings in other countries occurs while retaining existing legal security guarantees and fulfilling current protection interests.

Cross-border crime is developing rapidly in an advanced and innovative manner. Consequently, in the opinion of the Committee on Justice, there must be a continued will to find European solutions to combating such crime. In work with *common standards* it is, according to the Committee, important to assert that the struggle against cross-border crime such as terrorism, may only be carried out in such a way as is acceptable in an open, democratic and legally secure society, plus that the measures taken must respect human rights and the rule of law.

## ***A Europe that protects***

### **The Commission's Communication**

European cooperation offers, according to the Commission, the necessary framework to protect EU citizens from cross-border threats. The EU must devise an internal security strategy that respects fundamental rights and reflects a shared vision of today's challenges. According to the Commission it is vital that this strategy embodies real solidarity between the member states and that it provides a means of clarifying what comes under the remit of national authorities and what can be achieved more efficiently at EU level.

In the Communication, under the heading *Upgrading the tools for the job*, it is stated that security in the EU requires efficient mechanisms for exchanging information between national authorities and other European players. The Union should introduce a European information model based on measures including improved collection and processing of operational information. Among the criteria that must be established for this are criteria for collection, exchange and processing of information that has been gathered for security purposes, taking into consideration the regulations concerning data protection, and guiding principles for the policy concerning international transfers of data for security purposes, with respect for the high levels of requirements concerning data protection.

When establishing a European information model, the EU must, using previous experience as a point of departure, consider creating proper information system architecture in order to ensure that the solutions selected at national level are compatible with existing and future European systems and that they are developed in a consistent manner in line with needs that have been identified. According to the Commission, the internal security strategy should, with the support of an *effective policy* be constructed around three areas: more effective police cooperation, an adapted criminal justice system and more secure access to EU territory.

The Communication states that the primary aim of *police cooperation* is to combat forms of criminality that are typically cross-border in nature. Furthermore, according to the Commission, it is vital to improve the use of Europol, which should be systematically informed concerning the establishment of joint investigative teams and involved in major cross-border operations.

The Commission further states that Europol should strengthen its ties to Eurojust in order to ensure that its work is followed up at judicial level. When the type of information that is to be exchanged has been defined, it is essential that mechanisms for automatic transfer of data to Europol are established. The Commission considers that all legal and operational tools must be mobilised in order to prevent criminals from exploiting the opportunities offered by an area with no internal borders and that operational police cooperation should be improved by facilitating police operations outside national borders. The primary criterion for the establishment of cooperation at regional, national and European levels must be efficiency. Experiments concerning cross-border regional cooperation must, according to the Commission, be disseminated and linked to networks and a model police and customs cooperation centre should be developed.

As concerns *cooperation in the field of criminal law*, the Commission states that the EU is currently introducing a comprehensive system for evidence collection in cross-border cases and that this system should encompass a real European evidence warrant. This instrument should be automatically applied throughout the EU in order to promote prompt, efficient cooperation between member states.

Other issues that the Commission considers should be studied more closely include a European legal framework on electronic evidence, a European order concerning the forcible transport of individuals to court procedures and minimum principles aimed at facilitating mutual access to evidence between member states.

According to the Commission, the right to defence must also be strengthened. This, in its opinion, is important in order to maintain individual rights as well as to strengthen mutual trust between member states and

citizens' confidence in the Union. Applying an action plan based on a thematic approach, work with the creation of joint, minimum guarantees could also be extended to cover protection of the presumption of innocence as well as periods of detention and a review of grounds for detention. The Commission also considers that the work of strengthening Eurojust must continue.

The Communication further states that it is vital to continue efforts to improve the system of exchange of data from the European Criminal Records Information System (ECRIS); linking criminal registers should make it possible prevent certain types of crime (for example through checks when employing individuals in certain types of positions, particularly those relating to children); in addition ECRIS needs to be expanded so to cover citizens of non-EU countries who have been sentenced in the EU.

The Commission also proposes that the introduction of a joint programme should be considered in order to enable the financing of pilot projects in member states with the aim of examining alternatives to terms of imprisonment.

As concerns more secure routines for *entry and residence*, the Commission states that a system of electronic system for recording entry and exit from EU member states' territories will be introduced in addition to registered traveller programmes; the EU will also make a statement as to whether a European system of prior travel authorisation should be initiated.

Regarding *common objectives*, the Commission proposes in its Communication that the EU should establish its criminal policy priorities through the identification of a number of types of crime and concentrate efforts primarily on combating these crimes. The fight against these crimes will, according to the Commission, require systematic exchange of information, widespread use of European investigative tools and, when applicable, the development of common investigative and preventative techniques. The methods tested will then be able to be extended to other forms of especially serious crime with cross-border dimensions.

The Communication proposes a number of measures aimed at prevention of *trafficking in human beings*, for example civil society must be more closely involved and coordination between authorities, services, networks and relevant agencies must be stepped up. In addition, countries outside the Union must be encouraged to ratify and implement relevant international instruments, and consular departments of countries of origin must be mobilised with a view to preventing fraudulent issue of visas.

The fight against criminal networks also requires intelligence gathering and strategic analysis, to be carried out in cooperation with the countries of origin and transit, and border checks must also be stepped up to prevent human trafficking, in particular trafficking of children. In addition, the Commission states that victims should be supported and protected with various measures. The Communication also states that the Union, in its struggle to combat *sexual exploitation of children and child pornography* must develop prevention mechanisms such as promoting exchange between member states of data concerning individuals who have committed sexual offences against children with the aim of preventing new crimes. The Commission further states that the fight against child pornography on the Internet assumes close cooperation with the private sector in order to identify and close down or block access to certain websites. Europol will, according to the Commission, need to play a major role by developing a platform for reporting websites that contain child pornography.

As concerns *cybercrime*, the Communication states that the Union must clarify the rules on jurisdiction and the legal framework applicable to cyberspace in order to promote cross-border investigations. Such a framework should, according to the Commission, enable cooperation agreements between law enforcement authorities and operators. The Commission also considers that the efforts of member states must be better coordinated through a specialised network comprising the national representatives in charge of the fight against cybercrime and through the creation of a European platform for identifying offences by Europol. In this context, it could be mentioned that, in the Commission's Communication on the evaluation of the Hague Programme, it is stated that in May 2007 a number of measures were proposed to increase coordination between legal authorities and industry as concerns cybercrime.

The Communication states that capacity to implement investigations and analyses of *economic crime* needs to be developed through the joint use of resources especially as concerns training. The Commission feels that financial intelligence units need to coordinate their activities better as concerns money laundering; analyses carried out by financial intelligence units could, within the framework of the European information model, be fed into a database of suspicious transactions located, for example, at Europol, and all available sources of information must be utilised and coordinated in order to identify suspicious cash transit transactions. As concerns tax evasion and corruption within the private sector, application of legislation must be streamlined. In addition the Commission states that as the legal framework that enables confiscations and seizures is already in place, a European network should be established consisting of government authorities responsible for recovery of the proceeds of crime. In addition, the Commission considers that the EU must set up goals concerning transparency and the fight against corruption.

According to the Communication, the Union's *drugs strategy* should be guided by four principles: improved coordination and cooperation at national, European and international level, promotion of a consistent position to the problem of drugs in international organisations etc., mobilisation of civil society and improved research and information activities.

The Commission considers that the following three areas should be prioritised in order to *reduce the terrorist threat*: initiatives to counter radicalisation in vulnerable environments such as prisons and schools, use of the Internet for terrorist purposes and financing of terrorism. In order to analyse threats of terrorism at European level, a method should be developed in cooperation with Europol. The European Programme for Critical Infrastructure Protection must be implemented. In this context it can be mentioned that, in the Commission's Communication on the evaluation of the Hague Programme, it is stated that the EU has financed several preventative projects, for example a manual on radicalisation in prison environments.

The duty to report suspicious transactions according to the Directive on Money Laundering and Terrorist Financing was expanded in 2005 to encompass casinos and lawyers. The EU also adopted legislation in 2008 that criminalises the recruitment and training of terrorists and conspiracy for terror crimes including via the Internet.



## **The comments of the Committee on the Constitution**

The Committee on the Constitution initially points out in its comments to the Committee on Justice that the contents of the Commission's Communication do not, in all their constituent parts, allow a careful assessment of the direction and development of the Union's work of streamlining European police cooperation, especially as concerns measures aimed at improving operational police cooperation by facilitating police cooperation outside national borders. In its comments the Committee on the Constitution measures aimed at combating cross-border crime. As concerns the transfer of personal data, the Committee on the Constitution would like to assert the importance of careful, clear regulation of the proposals the Commission intends to put forward within the framework of the Stockholm Programme, not least as concerns proposals on the introduction of mechanisms for automatic transfer of information to Europol and systematic exchange of information to the extent that this concerns personal data.

Also concerning the issue of proposals aimed at facilitating police operational activities outside national borders, the Committee on the Constitution wishes to emphasise the importance of careful, clearly-stated regulation. This is vital, especially considering the changes that the entry into force of the Lisbon Treaty will mean in the form of decreased, national independence. The Committee on the Constitution would also like to underline the importance of designing information systems so that fundamental principles of the rule of law are maintained, especially as concerns the principles of non-discrimination and the prohibition of double penalties regarding the European Criminal Records Information System (ECRIS) and the linking of criminal registers with the aim of preventing certain crimes.

As concerns cybercrime, the Committee on the Constitution would like to assert the importance of the Government emphasising that measures taken in the continued struggle against cybercrime must be proportional, in accordance with the rule of law and well balanced as concerns integrity aspects. The Committee on the Constitution assumes that continued activity will be undertaken in a direction that does not affect the efficacy of the Swedish legal principles of freedom of expression and of the press. Mandatory regulations including requirements for Swedish authorities to block or instruct Internet suppliers to block websites with a certain content are difficult to reconcile with freedom of information and the Swedish freedom of the press and of expression legislation. As concerns the limitation of access to child pornographic pictorial material on Internet, the Committee on the Constitution notes the opportunity for cooperation on a voluntary basis with Internet suppliers. In Sweden such cooperation has been under way for a number of years.

## **The Committee on Justice's position**

Combating serious cross-border crime requires international cooperation. Police and prosecution authorities need to get better at helping each other in major investigations concerning several countries. Europol and Eurojust are there to help them in this task. Both these authorities can become more efficient.

Facts and knowledge are needed in order to fight crime successfully. The exchange of information between national crime-prevention authorities is to be improved.

In the opinion of the Committee on Justice, a long-term view on the exchange of information between member states should be prepared, to clarify the cases in which information may be exchanged, what it may be used for and how long it may be saved. Measures should be taken to improve cooperation in this field. The police, prosecutors and judges from different countries in Europe need greater exchange between and understanding for each other.

The Committee on Justice welcomes measures designed to combat cross-border crime and in this context also wants to emphasise the importance of finding a balance between measures to combat crime and protecting the rights of the individual. In the opinion of the Committee, it is important to identify what is the responsibility of the national authorities and what can be implemented more efficiently at EU level.

The Committee on Justice also wishes to underline the importance of evaluating the effects and proportionality of measures that have been decided earlier.

Like the Committee on the Constitution, the Committee on Justice wishes to emphasise the importance, as regards personal data, of clear and careful regulation in the proposals that the Commission intends to present as part of the Stockholm Programme, in particular as regards the proposal to establish mechanisms for the automatic transfer of data to Europol and systematic information exchange to the extent that it concerns personal data. As regards the Commission's proposal on an electronic system for recording entry and exit and from the EU, the Committee on Justice considers it important to take into special account the proportionality and needs aspects.

In the case of the Commission's proposal on more effective European *police cooperation* the Committee on Justice notes that the abolition of internal border controls within the framework of Schengen cooperation has made it easier for people to travel between countries. Developments are also moving towards an increasingly international and globalised world. At the same time, this has made it easier for criminals to move across borders and has changed the conditions for cross-border crime. With these developments it is, in the opinion of the Committee, clear that the crime-prevention authorities must be given greater opportunities for cooperation to fight cross-border crime.

In this context, it is important to note that police operations are, in principle, exclusively a national concern and there should be careful consideration and clear regulations in the case that Swedish police officers are to participate in operational cooperation between member states' police authorities in the future. As regards regional police cooperation, the Committee would like to highlight its previous statement that there may be added value in greater operational cooperation across borders in the Nordic countries. In its report 2008/09:JuU22, the Committee made an announcement and demanded that the Government conduct a review

of the need, within the framework of Nordic cooperation, for creating better opportunities for operational cooperation across borders between the Nordic countries' police authorities.

As previously stated by the Committee (report 2008/09:JuU7), Europol has an important role in cooperation between crime-prevention authorities, at the same time as Eurojust and the European Judicial Network have acquired increasingly important roles in efforts to improve cooperation in criminal matters. This increased cooperation benefits the effectiveness of crime prevention and legal proceedings and creates substantially better opportunities to tackle serious and cross-border crime. The Committee on Justice considers it important that available information about serious threats to society can be made use of and that crime is, to as great an extent as possible, prevented. A greater flow of information can, however, also have disadvantages. Greater information exchange therefore demands good protection of individual integrity.

As regards the Commission's proposal to continue measures to improve the system for *exchange of information from criminal records*, the Committee on Justice considers that an enhanced and more efficient system for the exchange of information from criminal records is of great importance for legal cooperation in general and for Swedish crime prevention authorities in particular.

Like the Committee on the Constitution, the Committee wishes to stress the importance of designing information systems in a way that maintains fundamental principles of the rule of law, in particular the principles of non-discrimination and the prohibition of double penalties regarding the European Criminal Records Information System (ECRIS) and the linking of criminal records in order to prevent certain crimes.

As previously stated by the Committee (report 2007/08:JuU22), assistance with *obtaining evidence* is a central aspect of cooperation in criminal matters. A well-functioning system for obtaining evidence in the EU is of great value in combating all forms of crime, in particular as regards serious and cross-border crime.

Like the Government, the Committee considers it important to strengthen fundamental *procedural rights* for suspects and defendants in criminal proceedings, and supports the Government's assessment that it is necessary to draw up a new strategy with work for procedural rights, which is long-term and ambitious, but at the same time pragmatic, and that the EU should work with procedural rights in a step-by-step process, focusing on one or two rights at a time. In its Communication, the Commission especially underlines the right to defence.

The Committee on Justice shares the Commission's opinion that trafficking in human beings is a serious violation of human rights, and the Committee is positive to and welcomes initiatives for continued work in the EU to further strengthen work to counter and combat trafficking in human beings.

The Committee considers that international cooperation is a condition for success as regards the fight against trafficking in human beings and that European cooperation is of central importance.

The Committee on Justice further shares the Commission's opinion that a crucial aspect of the strategy to promote the rights of the child is to *protect children from the risk of sexual exploitation*. The Committee considers international cooperation in this area to be a condition

for success, and that European cooperation is of central importance. The Committee is therefore positive to and welcomes initiatives for continued work in the EU with the purpose of further strengthening work to counter and combat such violations.

In this context, the Committee would also like to refer to the Committee on the Constitution's statements as regards mandatory provisions with the demand that Swedish authorities are to block or assign Internet suppliers to block web pages with certain contents.

The Committee notes that *terrorism* is a phenomenon of an international and cross-border nature and that a common point of departure, shared by all member states, facilitates the fight against terrorism at an international level. The Committee sees an added value in cooperation at the EU level in fighting terrorism. At the same time, the Committee emphasises how important it is that each individual measure proposed needs to ensure that human rights and the rule of law, as well as constitutional freedoms and rights, are respected. The fight against terrorism must be conducted in a way that is appropriate in an open, democratic society governed by the rule of law. The Committee on Justice has earlier noted (report 2007/08:JuU30) that factors such as a lack of democracy and human freedoms and rights as well as environments characterised by violence and oppression contribute to an environment or situation in which terrorism can take root. In the opinion of the Committee, today's international terrorism has become increasingly difficult to address and protect oneself against, and modern information and communications technology plays a major role in the spread of the terrorist threat. Developments in communications technology, coupled with other favourable conditions for global movement of goods, capital, services and people, has had many positive effects, but has at the same time increased the possibilities of committing terrorist offences, where the Internet in particular is a cheap, quick and easily accessible tool with almost global range. In this context, the Committee would also like to highlight the fact that the Council of Europe has drawn up a Convention on Prevention of Terrorism.

The Convention was adopted in April 2005 and was signed by Sweden in May the same year. The Convention demands the criminalisation of public provocation to commit terrorist offences as well as recruitment and training of terrorists. It also contains provisions on extradition, legal assistance, crime prevention work etc.

## ***Promoting a more integrated society: a Europe that displays responsibility and solidarity in immigration and asylum matters***

### **The Commission's Communication**

The Commission states in the Introduction that one of the EU's greatest challenges in the future will be to ensure that migration flows are dealt with in an effective manner, especially in view of our ageing populations. Immigration will have a major impact on population growth in the EU, and in the longer term it will contribute substantially to the EU's economic results. Solidarity must form the basis of our common policies, and the implementation of the principles and objectives of the Pact on Immigration and Asylum will serve as the foundation for EU measures in this area in the future.

Immigration policy must be part of a long-term vision where the emphasis is placed on respect for fundamental rights and human dignity. The issue of financial support for the handling of migration must be devoted special attention. An evaluation should be carried out

to establish whether the structures and distribution keys in the current internal instruments still meet the member states' needs.

Under the heading *Consolidating a global approach*, the Commission proposes that migration issues should be an integral part of EU external policy and asserts that a global approach is required. In the opinion of the Commission, member states should actively seek to step up dialogue and partnership with countries, regions and continents outside the EU. They should also plan to conclude new agreements covering the three dimensions of the comprehensive approach, namely promotion of mobility and legal immigration, support for development and controlling illegal immigration (including readmission and support for voluntary return and reintegration). A effective, solidarity-based system to prevent illegal immigration, assist immigrants in need of protection and asylum and prevent illegal immigration should be established. This is particularly important in the Mediterranean. The Commission further considers that the member states must deal more efficiently with illegal immigration and trafficking in human beings by developing information on migration routes, promoting cooperation on surveillance and border controls and facilitating readmission by promoting support measures for return. In addition they should formulate additional initiatives on migration and development, for example facilitating transfers of remittances and taking into account the drop in transfers as a result of the financial crisis, involving immigrant communities in the development of their country or region of origin and soften the effects of the brain drain. The EU's various instruments for cooperation need to be mobilised to increase the capacity of the central, regional and local authorities of non-member countries to manage migration issues, including improving their capacity to offer adequate protection.

Economic migration should be better matched to the needs of member states' labour markets. This would help to make better use of immigrants' skills and facilitate their integration. The EU needs a common framework in the form of a flexible admission system, that will enable it to adapt to increased mobility and the needs of national labour markets. This common framework will fully respect that member states' powers to determine the numbers of non-EU nationals admitted for employment purposes.

In this context, particular attention needs to be paid to two issues, namely the extent of immigrants' mobility within the EU and the consequences for the validity of their residence permits if they lose their jobs. The establishment of a monitoring function to analyse and understand migration issues could be considered. Coordination between the monitoring mechanism and existing networks working on migration issues must be assured. Immigration should be organised on the basis of overall assessment of the skills Europe will need up to 2020, taking into account the economic situation. Identifying the needs is not enough. Supply and demand have to match. To enable this, we should consider establishing a European platform for dialogue. With this platform we could identify how to manage labour migration better and what adjustments to legal and institutional frameworks are needed. It could bring together employers, unions and employment agencies of the member states, recruitment agencies and other stakeholders.

Mutual recognition of qualifications and skills by the EU and non-member countries would also be important in this context. The Commission proposes a proactive policy based on a European status for legal immigrants. To maximise the positive effects of legal immigration for the benefit of all – the countries of origin and destination, host societies and immigrants – a clear, transparent and equitable approach that respects human beings is required. To do this, an immigration code should be adopted to ensure a uniform level of rights for legal immigrants comparable with that of EU citizens.

Family reunification is one of the main reasons for immigration and accounts for a large proportion of legal immigration. The EU should adopt common rules to manage effectively the influx of immigrants entering for family reunification. Since there has been little harmonisation of national legislation, a revision of the family reunification directive might be proposed after wide consultations.

It is further stated that a reduction of illegal immigration and related criminal activities while upholding respect for human rights is an essential counterpart to the development of a common policy on legal immigration. In particular, efforts to combat criminal networks must be stepped up. Illegal employment must be stopped with preventive and enforcement measures, and protection should be given to immigrants who are victims. The implementation of the directive's provisions on sanctions against employers that hire labour from non-member countries who are illegally resident in the EU needs to be supported and monitored. There must be zero tolerance of smuggling and trafficking in human beings. Adequate investments should be made in human and financial resources in order to increase controls, at the workplace in particular, and also to simplify the conditions for issuing residence permits to victims.

An effective policy on removal and return in accordance with the law and with human dignity has to be formulated. The rules on return set out in the directive will come into force in December 2010. The implementation of the directive will be monitored closely, especially as regards the effective enforcement of expulsion measures, detention, appeal procedures and treatment of vulnerable people. Voluntary returns should be given priority and actively encouraged, particularly under the existing financial instruments. In the absence of clear rules, we should study national needs and practices, and consider the possibility of establishing common standards for taking charge of illegal immigrants who cannot be deported. The exchange of information between member states concerning regularisations should be improved. Guidelines for their implementation could be prepared. Another especially difficult issue that should be studied in depth is that of unaccompanied minors who enter the EU illegally.

On the basis of this study an action plan to underpin and supplement the relevant legislative and financial instruments and strengthen forms of cooperation with the countries of origin, including cooperation to facilitate minors' return, should be drawn up.

As regards asylum issues, the Communication states that the EU must continue to build a true common area of protection and solidarity based on respect for human rights, high standards of protection and a general improvement in the quality of national systems, while stepping up efforts to stamp out abuse.

In the opinion of the Commission, the legislative proposals in the second phase of the harmonisation process need to be adopted quickly with the aim of establishing a single asylum procedure and a uniform international protection status no later than 2012.

On the operational level, the EU must give the Asylum Support Office the means to do its job. All officials responsible for handling asylum applications in the member states will have to follow common training modules. They will also be given sound information on the countries of origin. National courts should be involved in this process. In 2013, following an evaluation, the tasks of the Office may be expanded to take account of progress in solidarity and the

sharing of responsibilities. Strict controls and a proper application of legislation in the asylum area should make the scheme credible and inspire mutual trust among member states in the good governance of their respective asylum systems. Periodic evaluation mechanisms could be put in place to facilitate alignment of asylum systems in the member states. Furthermore, solutions have to be found for asylum seekers who do not obtain refugee status or subsidiary protection, but cannot be returned for specific reasons. A detailed evaluation will be made of the transposal and implementation of second-phase legislative instruments and of progress in aligning practices and supporting measures. On this basis, by the end of 2014 the EU should formally enshrine the principle of mutual recognition of all individual decisions granting protection status taken by authorities ruling on asylum applications. This will mean that protection can be transferred without the adoption of specific mechanisms at EU level.

Responsibility for the reception and integration of refugees must be shared. Although the EU has chosen to preserve the central principles of the Dublin system at present, it must be possible to take new initiatives. A mechanism for internal resettlement among the member states of persons enjoying international protection that is voluntary and coordinated should be considered. Denna. An initial stage would consist in the introduction of a systematic programming of the funds for refugees under the European Refugee Fund as part of this internal solidarity. The mechanism may include support for the setting-up of permanent reception and transit platforms in some member states, plus specific arrangements for partnership with the UNHCR. In this context the feasibility and legal and practical implications of joint processing of asylum applications inside and outside the EU should be carried out. Based on these studies and on an evaluation of the initial solidarity mechanism, a more permanent solidarity system might be envisaged from 2013. This system would be coordinated by the Support Office.

Solidarity in the EU as regards financial responsibility should be reviewed. For 10 years it has been implemented through the European Refugee Fund, which has supported the successive stages of harmonisation. New criteria should be identified for the contributions and areas of intervention, taking into account developments in the common policy. Solidarity with non-member countries confronted with large flows of refugees or hosting large numbers of refugees and displaced persons is essential. Access to protection and adherence to the principle of non refoulement must be assured. The EU will also support the building of greater capacity in non-member countries so that they can develop their own systems of asylum and protection. In this context new forms of responsibility for protection might be considered. Procedures for protected entry and the issuing of humanitarian visas should be facilitated, including calling on the aid of diplomatic representations or any other structure set up within the framework of a global mobility management strategy.

To further strengthen the external dimension of its asylum policy, the EU may extend the regional protection programmes in partnership with the UNHCR and the countries concerned, using the Support Office and the Community's external financial instruments. The Union will step up its resettlement efforts in order to provide permanent solutions for refugees.

### **The comments of the Committee on Social Insurance**

Like the Government, the Committee on Social Insurance is positive to the Commission's proposed programme. Further border controls must go hand in hand with the opening up of more channels for legal immigration and better opportunities to actually seek asylum. Regarding border controls into and out of the EU area, the Committee considers that high

levels of security demand full respect for human rights and international protection. Regarding the external dimension of asylum policy, the EU has a strong interest in ensuring that international conventions and rules for the protection of refugees are maintained. In the opinion of the Committee, the EU should be a central actor at international level and strengthen its role as a partner of the UNHCR, both financially and politically.

The Committee further considers it vital that opportunities for resettlement in the EU are increased. As regards immigration issues, the Committee shares the opinion in the Commission's Communication that well managed migration is something that can be positive for all actors involved – for the member states and for the EU as a whole, but also for the countries of origin and individual migrants. The Committee's principle opinion is that a future common immigration policy should be based on regulated immigration and should take into account the positive opportunities and effects of immigration, both for recipient countries and for countries of origin. The Committee considers that more opportunities for legal immigration should be created and that a needs-driven labour immigration to Europe should be promoted. In this context, the Committee, which notes that extensive efforts are being made in the EU to achieve a common regulatory framework for labour immigration, wants to draw attention to the recently implemented Swedish reform (Government bill 2007/08:147, report 2008/09:SfU3, Communication from the Riksdag 2008/09:37) which provides greater opportunities for labour immigration and opens new paths into Sweden, without unnecessary bureaucracy. The Committee notes that the Communication, as regards for example asylum issues, mainly pursues the ideas previously presented by the Commission in, for example, the Green Paper on the Future Common European Asylum System, COM (2007) 301.

The right to seek asylum is fundamental. A common European asylum policy must therefore, in the opinion of the Committee, guarantee the right of each and every person to legally secure systems of protection and be based on solidarity between member states.

In its statement on the Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System, the Committee has also stated that a future common asylum system must be legally secure and open, at the same time as it safeguards the right to seek asylum. Measures to combat illegal immigration and smuggling of human beings must be designed in such a way that they do not undermine the right to asylum and respect for fundamental human rights in the asylum procedure. Any developments towards a closing of Europe's borders must be avoided. The Committee also considers that if a common European asylum system is to be sustainable, a reasonable division of responsibility within the Union is required (statement 2006/07:SfU13). The Committee notes that a financial framework programme for the period 2008-2013 has been decided, with the aim of ensuring an equitable economic division of responsibilities between member states in the implementation of a common asylum and immigration policy. The Committee further wants to stress how important it is that other funding and economic support are made available for achieving the long-term objectives of a common asylum and immigration policy. Finally, the Committee can note that an implementation of some of the proposals presented in the programme will necessitate amendments to the treaties and do not fall within the EU's current legislative framework, which to some extent involves minimum standards.



## **The Committee on Justice's position**

Like the Committee on Social Insurance, the Committee on Justice considers that further border controls must go hand in hand with the opening up of more channels for legal immigration and better opportunities to actually seek asylum.

The Committee on Justice also shares the Committee on Social Insurance's opinion that that high levels of security in connection with border controls into and out of the EU area demand full respect for human rights and international protection. As regards immigration issues, the Committee supports the position that well managed migration is something that can be positive for all actors involved – for the member states and for the EU as a whole, but also for the countries of origin and individual migrants.

The Committee on Justice agrees with the Committee on Social Insurance which, in its statement, has asserted that the future common immigration policy should be based on regulated immigration. The also Committee considers that more opportunities for legal immigration should be created and that a needs-driven labour immigration to Europe should be promoted. Like the Committee on Social Insurance, the Committee on Justice considers that the right to seek asylum is fundamental and that a common European asylum policy must therefore guarantee each and every individual access to legally secure protection systems and be based on solidarity between member states. Measures to combat illegal immigration and smuggling of human beings must be designed in such a way that they do not undermine the right to asylum and respect for fundamental human rights in the asylum procedure, and any developments towards a closing of Europe's borders must be avoided. With these comments, the Committee on Justice agrees with the comments of the Committee on Social Insurance.

## **Reservations**

The Committee's proposal for a decision by the Riksdag and positions resulted in the following reservations.

The heading includes in each case which point in the Committee's proposal for a decision by the Riksdag that is referred to in that particular section.

### **1. An area of freedom, security and justice in the service of the public - grounds for reservation (SocDem)**

by Thomas Bodström (SocDem), Margareta Persson (SocDem), Elisebeht Markström (SocDem), Karl Gustav Abramsson (SocDem), Christer Adelsbo (SocDem) och Kerstin Haglö (SocDem).

#### *Position*

Sweden has held the Presidency of the EU since 1 July. Through its leadership of the Council of Ministers, Sweden has an important role to play in pushing forward the legislative and political process. As the presiding country, Sweden also has enormous opportunities for influencing developments in major issues.

One of the issues of major importance that is to be dealt with during this six-month period is the preparation of a new programme that will establish the framework for EU work on police and customs cooperation, rescue services, criminal and civil justice cooperation, asylum, migration and visa policy for 2010-2014. The programme will replace the Hague Programme and be called the Stockholm Programme.

Many of the issues raised in the Commission's Communication about the new Programme are of such character that they may have far-reaching consequences for each individual country once they are implemented at national level. In order to make an assessment of the legal consequences of the new Programme, it is therefore important to be as concrete as possible in our description of the measures stated in the Communication. The member states and the citizens of Europe must be able to foresee possible developments. From Sweden's point of view, it is especially important that the new programme is concrete as regards proposals that might considerably affect Swedish legislation or where there is a risk that fundamental rights and freedoms may be restricted in some way. The same is true for measures that affect the privacy of the individual. The Government must therefore work towards giving the Programme more concrete form during the autumn.

We Social Democrats consider that it is necessary to continue working to combat cross-border crime, as well as economic crime, trafficking in human beings and terrorism. The EU has an important part to play in this work. Many steps have been taken over the last few years to deepen cooperation in the field of justice and home affairs. It is important that this cooperation is deepened further. But it is also of central importance, when the programme is then to be translated into concrete proposals, that the cooperation takes place in such a way that it does not conflict with Swedish interests. We also support developments towards further common asylum and migration policy in the EU.

Careful consideration is required as to how registers and other control functions are to be designed so that they will become effective means for combating crime, while maintaining the balance towards privacy. In the Communication it is proposed that it should be easier for

member states to gain access to each other's databases and that the EU should be able to build up its own registers. Data systems should be made compatible so that they will be able to communicate more easily with each other. The more people who have direct access to various registers and the bigger the registers, the easier it is that details on individuals is spread in a way that was not originally thought or used in a way that was not intended. We do not believe that large registers at the EU level constitute any significant advantage when it comes to reducing crime. Such registers can also be a threat to personal privacy. They run the risk of becoming ineffective while the risk of leaks and corruption increases. In addition, there is a risk that efforts to develop joint EU registers will take resources from other urgent crime-prevention efforts carried out by the Swedish Police. It is therefore surprising that the Government should express its support for the Commission's proposal in this section and then also market the programme as an improvement from the point of view of privacy. We would like to see clearer and tighter limits for the release of information as well impact assessments.

Intensified cooperation within the EU is a good thing, both as regards the police and the prosecution service. If serious organised crime is to be combated effectively, the police will have to be able to cooperate across borders. At the same time, police activities are part of the core activities of every nation. For us, it is important that it is Swedish police that perform operational police work in Sweden. We have different police cultures and legal traditions in the EU. The Commission's proposal indicates that we could be moving towards a common police force with operational responsibility. Efforts of this kind could be both ineffective and create complications, and could also mean a deterioration of rights of individual citizens. As the presiding country, the Government of Sweden should influence the programme as regards cross-border operative police cooperation, so that the focus of efforts instead should be on police cooperation and the development of Europol. Europol can be given an even clearer coordinating role in police operations encompassing several member states.

It is extremely important that the EU take vigorous measures to combat trafficking in human beings. Trafficking must be combated both outside and inside EU borders. One important part of the fight against trafficking in human beings for sexual purposes is to fight prostitution. The connection between prostitution and trafficking in human beings for sexual purposes must be clearly shown and recognised. If efforts are made to reduce the demand for buying sexual services, trafficking in human beings will also be reduced. Swedish legislation on the Prohibition of the Purchase of Sexual Services is a good example of how prostitution is being combated. It is surprising that this perspective is not referred to in the Communication, when trafficking in human beings is mentioned as a priority issue. The Government must therefore make an effort to include the issue of criminalising the purchase of sexual services in the Programme.

The Commission considers that it should be possible to extend the principle of mutual recognition to new areas, for example continuing to recognise judgments. While we are positive to a development of the field of justice, it is important that Sweden should stand up for its system and for human rights and freedoms. Recognition would mean that a judgment delivered in one member state would have to be accepted and enforced in other member states without obstruction. A precondition for this would be great mutual trust - that the judicial actors can rely on each other's legal systems. Unfortunately, we have seen examples of things in a number of EU member states that could jeopardise such trust. An example of this is the Lithuanian Parliament's proposed law that includes prohibiting public dissemination of information that can be considered to give a positive description of homosexuality. Discriminatory legislation is forbidden according to both EU legislation and the European

Convention. It is important that the Government should incorporate this way of thinking into their work on the Programme. Clear grounds for refusal should be included as regards mutual recognition in cases where legislation is discriminatory or is in contravention of human rights and freedoms.

The Commission proposes that access to translation and interpretation in connection with legal proceedings should be made easier. Unfortunately, this proposal does not even reach the minimum requirements of the European Convention. Despite the fact that all EU member states have signed the European Convention for the Protection of Human Rights, suspects still lack the most fundamental of rights. In many EU member states, suspects are not allowed to have a solicitor present when questioned by the police, and in many countries they have to pay for a solicitor themselves. The Government must therefore obviously push for the right to defence counsel to be included in the Programme. A programme that does not even reach the minimum requirements of the European Convention must be seen as a failure.

Large sections of the Commission's draft Stockholm Programme also lack a civil law dimension, while a description of future challenges is actually partly illustrated with aspects of civil law. This makes it difficult to assess the consequences of the Stockholm Programme in all its details. It is particularly difficult to take a position on vacuous formulations without being able to refer to any concrete proposals. We want to see greater clarity in this area in the Programme.

It is positive that focus is being directed towards removing obstacles that would hinder EU citizens from moving freely inside the Union. Free movement is basically very positive, and demands should be placed on the regulatory frameworks of member states so that individuals, such as children, parents and spouses, do not risk finding themselves trapped between conflicting regulations. At the same time, it is difficult at present to see what the consequences of the loose formulations in the Programme might be in future for Swedish family law and the reforms that we have achieved in Sweden in this area. There is reason here for great caution. However, we are positive to a development towards greater consensus in the area of family law as far as the importance of the best interests of the child, and a non-discriminatory marriage legislation are concerned. This is an issue that we believe should be stated explicitly in the Programme.

Lastly, we would like to comment on the section of the Communication concerning the promotion of economic activity. Here, there are several examples of how the EU can be given joint legal regulations for example in the area of commercial law. The Commission's proposed Stockholm Programme does not have any analysis of how future changes in regulations in the area of commercial law may affect the regulatory burden for EU small and medium-sized companies. We would like to recall the EU's aim to reduce the regulatory burden by 25% by 2012. We would also like to remind you of the Social Democrats' earlier positions regarding European private limited companies, in which we made clear that we can only express our support for proposals that would afford a high degree of protection to creditors, minority stockholders and employees. We have in this connection clearly put forward our criticism of the proposal that the lowest permissible level of share capital should be 1 euro.

## **2. An area of freedom, security and justice in the service of the public - grounds for reservation (Lft) by Alice Åström (Lft).**

### *Position*

During the second half of 2009, Sweden is holding the Presidency of the EU. The Presidency means that Sweden has a great opportunity to make its mark on the matters decided on during the year. In the area of Justice and Home Affairs cooperation, a new programme is to be developed entitled “An area of freedom, security and justice in the service of the public” – also known as the Stockholm Programme. The Left Party views developments in the EU with great concern, because policy is focusing more and more on control and repressive measures. This further confirms the well-known long-standing view of the Left Party that supranational authority in the EU, for example in the areas dealt with by the proposed Stockholm Programme, has to be counteracted. Furthermore, the Commission’s proposal has major deficiencies as regards proposals that should strengthen the rights of the individual, particularly concerning measures designed to strengthen privacy. This is worrying.

There was already severe criticism of this during the initial stages of work on the Stockholm Programme. The criticism applied to the lack of guarantees to protect legal rights and the absence of the perspective of the individual, particularly concerning those parts that deal with what is referred to as cooperation on refugee issues. The Left Party to all intents and purposes joins in this criticism and further develops it below.

The respect for *personal privacy and the protection of personal data* must be guaranteed regardless of national borders. On these grounds, the Left Party therefore rejects the proposals in the Commission’s Communication on the Stockholm Programme. In its Communication, the Commission suggests a number of proposals regarding the release of personal data between national agencies and EU institutions which would mean taking great steps towards a repressive surveillance society. Personal privacy and the protection of personal data are being undermined. The Communication contains proposals on building up more joint data bases in the EU and extending existing EU data bases such as Europol. In general, it can be said that data bases containing personal data always run the risk of being misused. The larger the registers and the more people with access to them, the greater is the risk of error and misuse. The EU Commission proposes that it should be easier for member states to gain access to each other’s databases and that the EU should be able to build up its own registers. The member states should also ensure that data systems be made compatible, so that they can communicate with each other. According to the Commission’s Communication, in future journeys into and out of the Union will be registered.

The proposals that the Left Party primarily sees as problematic regarding personal privacy and the protection of personal data are:

1. the proposal to link certain registers together, section 3.4;
2. the establishment of a European information model to make the exchange of information between national agencies and European actors more effective, section 4.1.2;
3. the establishment of mechanisms for automatic transfer of information to Europol, section 4.2.1;
4. the linking together of criminal registers and an improved system for the exchange of criminal registers, known as ECRIS, section 4.2.2;

5. electronic registration of journeys into and out of EU member states, and a programme for registered travellers, section 4.2.3.2.

The Left Party considers that the proposals regarding extended exchange of information in the Stockholm Programme constitute great risk of intrusion into personal privacy, especially considering the deficiencies demonstrated by the Directive on Data Protection. It may also be mentioned that the European Data Protection Supervisor has, for example in a statement from 3 March 2008 concerning the Commission's Border Control Package, criticised the Commission's lack of consultation with both the European Data Protection Supervisor and national data protection agencies. The criticism included the handling of biometric details and the importance of impact assessments of the effect of the measures on the privacy of the individual. In summary, the Left Party considers that these proposals in the Commission's Communication on the Stockholm Programme concerning registration of people on a massive degree are difficult to reconcile with a society built on transparency and democracy.

Regarding *cooperation in criminal law*, in Sweden there is a tradition of working to prevent crime. In the Commission's Communication on the Stockholm Programme, in principle there are no proposals directed towards crime prevention work. In the case of trafficking in human beings for sexual purposes, the Commission states that a campaign may perhaps be launched that would warn potential crime victims in third countries. This, in the Left Party's view, is an excessively defensive strategy. The most important way to work is to counteract the demand and make sure that men in the EU do not purchase sex from women and children, either from countries outside or inside the EU. The Left Party considers that during our EU Presidency Sweden should have focused on the question of prohibiting the purchase of sexual services.

Legal cooperation in the EU should comply with the requirements of the European Convention. If a particular freedom is to be restricted, it must be necessary, and the objective must be acceptable in a democratic society. In Sweden the Left Party has long been working towards attempting to focus on the issue of efficiency with regard to methods for combating crime that infringe on personal privacy. In the proposed Stockholm Programme there is no attempt to motivate these proposals that violate liberties – neither with arguments of efficiency nor necessity. This, in the Left Party's view, is a very serious deficiency.

The Left Party further considers that approximation of legislation in matters concerning cross-border crime and mutual recognition is extremely problematic because there are aspects in the various legal systems in Europe that are in direct violation of human rights. This may apply to issues of sexual orientation, discrimination against ethnic groups or women's rights.

In the Commission's proposed Stockholm Programme, measures are also mentioned to counter discrimination, racism, anti-Semitism, xenophobia and homophobia. All these are important issues that should be dealt with. In Europe, Islamophobia has long been on the increase. The Left Party considers that Islamophobia must also be taken seriously and be fought with the same intensity.

Legislating through framework decisions is both undemocratic and impractical. It is a fact that consultation rounds and similar procedures are rarely or never carried out, which is now also the case for the current Stockholm Programme. Furthermore, the Riksdag has no possibility to assess the consequences for Swedish legislation when a framework decision is approved, since the Government as a rule does not present any proposed legislation in connection with

the approval. The proposals in the Commission's Communication on the Stockholm Programme pave the way for more such decisions.

The proposals in the Commission's Communication also go a long way regarding operational cooperation - without the proposals having been the subject of referral for consultation or for public discussion. This, in the Left Party's view, is a deficiency that must be rectified.

The Left Party also rejects the proposals in the Commission's Communication with regard to respect for national self-determination in *the field of civil law*. In its Communication, the Commission recommends not only general mutual recognition of court rulings regarding civil disputes, and an expansion of the mutual recognition of judgments to more areas of civil law, but also harmonisation of civil law, for example decisions concerning custody. Several countries in the EU have a legal tradition in the field of civil law, above all in the field of family law, that is completely different from that of Sweden. In its Communication on the Stockholm Programme, the EU Commission proposes a harmonisation of family law, which the Left Party considers unacceptable. It can, for instance, be mentioned that work on gender equality concerning family law has come a long way in Swedish legislation, compared with certain other EU countries. The EU Commission also advocates that EU member states should mutually recognise court rulings by abolishing the exequatur procedure, and that this should also apply to areas such as inheritance, wills, property of spouses and the effect of a separation on property of spouses. The Left Party considers that the expansion of the area of recognition and enforcement of judgments from other countries should not apply without due consideration being given to the maintenance of existing guarantees to safeguard legal rights and the satisfaction of the interests of protection. Judgments pronounced in certain countries cannot automatically be enforced in Sweden without a Swedish court examining whether these judgments are compatible with Swedish law and Swedish legal tradition. The proposals the Left Party primarily considers to be problematic regarding civil law are:

- the general abolition of the exequatur procedure in civil disputes, and an expansion of mutual recognition of judgments to cover areas such as inheritance, wills, property of spouses and the effect of a separation on property of spouses, section 3.1;
- the development of minimum standards at the European level for certain aspects of civil law, for example mutual recognition of decisions on parental responsibility, including decisions on custody, section 3.3;
- the consequences for Swedish contract law of the EU Commission's proposal on common standards for which type of contract law is to be applied for company law, insurance contracts, transfer of claims and consensus regarding insolvency procedures for banks, section 3.4.2.

The focus on the individual and his/her rights in the EU is to be welcomed, provided these rights are genuine rights that have come about in accordance with the rule of law and with guarantees protecting legal rights designed to safeguard the security of the individual. In summary, the Left Party considers that the legal traditions of the EU member states within the field of civil law are far too different to allow Sweden to accept such positive formulations on the harmonisation of civil law and family law, as contained in the EU Commission's proposed Stockholm Programme.

Furthermore, the proposals regarding *asylum and migration* in the Commission's Communication on the Stockholm Programme are yet another example of policy that is making it more difficult for asylum seekers and refugees to have their right -as regulated in

the European Convention – to seek asylum and receive protection against persecution guaranteed. The EU's refugee and immigration policy has in fact already embarked on a dangerous path, and considering the increase in support gained by extreme right-wing and xenophobic parties in the elections to the European Parliament, there is a risk that this restrictive policy may dramatically escalate. Under the Amsterdam Treaty refugee policy was made into a supranational matter in the EU. Because there was great concern that a system with minimum rules would mean a harmonisation downwards towards a lowest permitted level concerning statutory rights and treatment of refugees, there was resistance towards a transfer from intergovernmental cooperation to supranational authority. Regrettably, we can confirm that the concerns that were raised have proved to be justified. A number of the adopted directives have been designed in various ways in such a way that the right to asylum has been set aside and the Geneva Convention has been rendered useless. If the member states shared a serious ambition to join efforts to attempt to achieve adequate protection for refugees, there would be other approaches to take rather than uniting around increased supranational authority and considering a joint asylum system. Member states should work jointly towards improving legal protection in the current directive rather than creating a common harmonised asylum system. The walls surrounding the EU are being made higher and higher, and virtually all possibilities to cross Europe's borders have been removed. While EU member states are holding far-reaching talks on how the need for the import of labour into Europe can be met, the borders are kept closed to immigration of refugees. The overall strategy for migration and partnership with countries of origin and transit is yet another way of reinforcing these obstacles. This so called cooperation has had the unavoidable consequence that the EU has dramatically increased the pressure on countries of origin and transit to keep asylum seekers away from EU borders. For example, in 2005 more than 500 people, who had failed to enter the EU, were driven out into the desert and dumped there by Moroccan police. Further, far too great a focus on returning has characterised EU activities, rather than the right of asylum. The efforts that have been made so far, including for example readmission agreements, tend to focus on keeping asylum seekers as far away from Europe as possible. The same is true for the discussion on resettlement within the framework of regional protection programmes. To increase solidarity as regards asylum there are a number of other measures that could instead be taken to stop the militarisation at the external borders of the EU, create legal routes to Europe and strengthen the rights of people who lack papers. For example, the only reasonable principle that should govern which country should process an asylum application is to let the asylum seeker him/herself make this decision. Furthermore, measures must be taken to counteract the considerable differences that exist between member states when it comes to the actual possibility of seeking asylum. In all likelihood, a fully harmonised migration policy will not lead to more uniform rules in the member states which at the same time are more humane and legally secure. On the contrary, there is a risk that such a harmonisation will lead "downward". The efforts that are to be made jointly by member states as regards asylum must be based on the fact that we are dealing with unconditional rights that cannot be stretched in relation to economic conditions or the need for labour. In the light of this, it is particularly important that the right to asylum – which is a fundamental human right - is not confused with labour immigration. The European system for labour immigration, as is the case with the Swedish system, furthermore does not provide any guarantees that salaries and conditions in the labour market in member states will be the same for immigrants as they are for domestic workers. The fact that the EU has created a special VIP lane for highly educated workers from countries outside Europe is as a matter of principle very problematic and also means that the countries of origin have to deal with the great risk of a brain drain. Common rules for labour immigration do not present any solution, either, for all those who are forced to flee their home countries and are denied the right of asylum through



the EU's restrictive common refugee policy. Instead, legal ways must be created for people to seek asylum in the EU, at the same time as a just national system for labour immigration from outside Europe is created that can guarantee fair pay and working conditions.

### **3. An area of freedom, security and justice in the service of the public - grounds for reservation (Grn) by Mehmet Kaplan (Grn).**

#### *Position*

The EU's proposed five-year plan, the Stockholm Programme, for police and customs cooperation, rescue services, criminal and civil justice cooperation, asylum, migration and visa policy, is basically an important document for EU member states' work on security and safety. The draft plan that has now been put forward, however, gives rise to serious doubts regarding how respect for personal integrity, the protection of privacy and the right to asylum are upheld.

According to the draft plan, existing EU databases are to be extended and made commonly accessible (these include Europol and Frontex, for example), and this has been called a "European information model" among other things. Building common databases of this size that contain information on who is travelling where and at which points in time, as well as details from criminal records concerning all those who are inside the EU, constitutes a great risk for personal privacy, especially with regard to the deficiencies demonstrated by the Directive on Data Protection. It may also be mentioned that the European Data Protection Supervisor has, for example in a statement from 3 March 2008 concerning the Commission's Border Control Package, criticised the Commission's lack of consultation with both the European Data Protection Supervisor and national data protection agencies. The criticism included the handling of biometric details and the importance of impact assessments of the effect of the measures on the privacy of the individual.

In a society based on the rule of law, thorough consideration has to be taken with regard to the objective, of the possible violation of privacy on the one hand and the proportion of benefit of such a violation of personal privacy on the other. There is no register that has never leaked information to unauthorised people, who have then misused the said information. In the view of the Green Party, it is very alarming to see the creation of a new political principle for the EU that says that every detail in the lives of EU citizens that can be registered shall also be registered. This should be kept in mind when Sweden is to state its views regarding these issues in the EU. Personal privacy must not be deviated from, but must be respected according to the European Convention on Human Rights, particularly Article 8, which provides for the protection of privacy.

In the case of whether to mutually recognise judgments between member states, it must be noted that there are still great differences between how the various member states respect human rights and freedoms. The Green Party therefore sees great difficulties in many cases regarding the enforcement of judgments for example of homosexuals, who in many EU member states are treated more harshly because of their sexuality. There are also countries in which women, merely because they are women, have worse statutory rights. The Green Party considers that Sweden must stand up for the European Convention and guarantee that people living in Sweden are not violated on relation to the Convention, even if the violation is based on a judgment from another EU member state.

As far as civil law is concerned, the Green Party considers that there is a certain risk that this cooperation could result in progress that has been made in the field of family law, for example, in Sweden being lost. Free movement is basically something that is very positive, but demands should be placed on member states so that individuals, such as children and parents, do not risk finding themselves trapped between conflicting regulations. This is particularly the case in the field of family law. However, the Commission's communication is unclear and difficult to interpret. It is difficult to envisage what the consequences could be for the regulatory frameworks for example governing inheritance, wills and property of spouses.

As far as migration is concerned, the migration flows to EU member states differ, and a uniform system in the Green Party's view would therefore risk being far too inflexible and would exclude many of those who today in one way or another are able to enter the EU. The reality is such that refugees governed by conventions make up only a fraction of all those who flee from environmental catastrophes and effects of climate change, as is the case for those fleeing from hunger and economic misery. The concept of regulated immigration has in Swedish alien law developed into something closer in meaning to limited immigration. The Green Party believes that it is wrong to export this limiting concept to other countries. Instead of proposing that all countries should have limited immigration, each country should itself be entitled to define its immigration policy. Future common immigration policy in the EU should therefore be based on regulated immigration.

As far as dialogue and collaboration with countries of transit and origin is concerned, this is especially important, and the starting point must be cooperation on strategies for migration and development, partly in order to strengthen the country of origin and partly so that fewer would wish or need to leave their country of origin, and also to find more legal ways to enter the Union. Every human being should have the right to move freely in the world. Voluntary migration is basically something that is very positive and enriching both for the person migrating and for the receiving country. In order to make the best of the positive possibilities of migration, future immigration policy must be open. The overall strategy for migration and partnership with countries of origin and transit is, however, yet another way of closing the borders and preventing people from entering the EU.

Refugee issues and development cooperation must be seen in the same context. Those who return can contribute to the development of their home countries. Focus should however not be directed towards returning, but efforts should be focused more on development cooperation and peace support efforts aimed at achieving a situation in which people do not need to leave their home countries, which most do not want to do. At the same time, it is important in the long term to increase the possibility of crossing borders freely in order to work and earn money. In this way, migrating people can also themselves contribute to the building up of sustainable local economies. It would be positive if more countries took a greater responsibility for resettlement as part of the system for quota refugees. This increased responsibility should however go hand in hand with greater shared responsibility for other migrants. Today it is impossible in principle to approach or enter into the EU to seek asylum. It is therefore essential that the possibility of introducing an asylum visa is looked into. Regardless of how much the reception of migrants is harmonised with the aim of preventing secondary movements, these will always occur. It is therefore the individual's choice of country that should decide where the examination of a particular asylum case should occur. The creation of a single uniform procedure aimed at further regulating immigration would risk resulting in a situation in which individual needs are not placed at the centre of such an examination and fewer people would be allowed to stay in the EU.

Concerning labour immigration it is important that nationals of third countries domiciled in the Union should as far as possible have the same rights as citizens of the Union. A harmonisation is however not desirable since it would probably result in the regulatory framework ending up at the lowest possible level. As far as the rules for highly qualified labour immigration are concerned, they are discriminatory as they imply a more beneficial treatment of certain third country nationals in relation to others and that different rules apply for different age groups.

