

Anna Södersten*

Stockholmsprogrammet

– ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa?

Sammanfattning

En ny femårsplan för arbetet inom det så kallade området för *frihet, säkerhet och rättvisa* förväntas tas fram under det svenska ordförandeskapet. Denna nya plan kommer att benämnas Stockholmsprogrammet. Hur omfattande kommer detta program att bli och vad kommer att bli svårast att hantera i förhandlingarna? En slutsats är att frågor inom den så kallade tredje pelaren kommer att få stor betydelse, framför allt förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, polisarbete och krishantering. Vidare identifierar författaren osäkerheten om Lissabonfördragets ikraftträdande, den kommande folkomröstningen i Irland och den ekonomiska krisen som några faktorer som kan leda till att Stockholmsprogrammet inte blir lika ambitiöst som vissa kanske hade hoppats på.

Inledning

Under det svenska ordförandeskapet 2009 förväntas en ny femårsplan för arbetet inom det så kallade området för *frihet, säkerhet och rättvisa* att tas fram. Området rör å ena sidan asyl och migration, och å andra sidan polis-, åklagar- och domstolssamarbete samt vissa civilrättsliga frågor. Planen kommer att benämnas Stockholmsprogrammet och ersätter det nuvarande Haagprogrammet som angett riktlinjerna för arbetet under 2004-2009.¹ Samarbetet inom området för frihet, säkerhet och rättvisa har intensifierats sedan den första femårsplanen antogs för tio år sedan (Tammerforsprogrammet) och det har blivit alltmer accepterat att EU har kompetens vad gäller dessa frågor.

De fleråriga programmen har karaktär av politiska målsättningar som sedan konkretiseras i form av specifika

åtgärder som ska antas och genomföras av EU och dess medlemsstater.² Även om inte programmen i sig själva är rättsligt bindande har de avgörande betydelse för utvecklingen och det fortsatta arbetet. Det finns emellertid de som anser att samarbetet inte har varit tillräckligt långtgående och att integrationstakten inom området för frihet, säkerhet och rättvisa bör påskyndas ytterligare.

Vilka frågor kommer då att stå i fokus för det nya Stockholmsprogrammet? Hur omfattande kommer det att bli och vad kommer att bli svårast att hantera i förhandlingarna? I denna framställning ges en översikt över de målsättningar som kan förväntas omfattas av Stockholmsprogrammet och några av de ställningstaganden som kan aktualiseras.³

* Anna Södersten är utredare i juridik vid Sieps.

¹ Se EUT 2005 C 53/1.

² Haagprogrammet bestod av ett antal konkreta prioriteringar som sedan konkretiserades ytterligare av kommissionen och rådet i Rådets och kommissionens handlingsplan för genomförande av Haagprogrammet för ett stärkt område med frihet, säkerhet och rättvisa, EUT 2005 C 198/1.

³ Tack till Maria Bergström, forskare vid Stockholms universitet och Carl Fredrik Bergström, forskare vid Sieps för värdefulla kommentarer och synpunkter.

Utvärdering av Haagprogrammet

Som redan konstaterats kommer Stockholmsprogrammet att bygga vidare på det nuvarande Haagprogrammet. Redan i maj 2009 förväntas kommissionen att lägga fram ett så kallat meddelande om det nya programmet. Därefter beräknas ett informellt möte mellan medlemsstaternas regeringar äga rum i Stockholm den 15-17 juli. Detta möte blir en av det svenska EU-ordförandeskapets inledande utmaningar. Under mötet kommer kommissionens meddelande att diskuteras och det förhandlingsarbete påbörjas som är tänkt att leda till att det nya programmet kan skrivas under vid det svenska ordförandeskapets avslutande toppmöte i december.⁴

Vilka åtgärder kan då Stockholmsprogrammet tänkas omfatta? En källa är de årliga rapporter från kommissionen som utvärderar genomförandet av åtgärderna i Haagprogrammet. I den senaste av dessa,⁵ konstaterar kommissionen att de framsteg som har åstadkommit under de senaste åren är otillräckliga, särskilt inom flera av de områden som hör till EU:s så kallade tredje pelare,⁶ framför allt förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, polissamarbete och krishantering. Utvecklingen inom området bekämpande av terrorism, som är en av de viktigaste politiska prioriteringarna, har enligt kommissionen dock varit tillfredsställande. Störst framsteg har enligt kommissionen åstadkommit inom de områden som hör till EU:s så kallade första pelare,⁷ framförallt migrations- och gränspolitisk, förtroendeskapande åtgärder och främjande av ömsesidigt erkännande och civilrättsligt samarbete.

Enligt kommissionen är det ett särskilt problem att vissa medlemsstater inte har genomfört de åtgärder som beslutats inom utsatt tid, på ett ofullständigt eller felaktigt sätt. Detta problem är större inom den tredje pelaren än inom den första pelaren. En tänkbar förklaring är att flera medlemsstater hittills har varit måna om att inte släppa från sig makt på områden som så starkt förknippas med nationellt självbestämmande. Vidare är de rättsliga instrument som EU kan besluta om mindre kraftfulla och svårare att komma överens om då de ofta förutsätter enhällighet i

rådet. Kanske finns det också starkare drivkrafter, främst ekonomiska, till samarbete inom den första pelaren än till samarbete inom den tredje pelaren. Det finns även argument av demokratiteoretisk natur som pekar på svårigheter med att säkerställa möjligheten till ansvarsutkrävande. Exempelvis förutsätter upprättandet av en europeisk åklagare och en europeisk polis att det är tydligt vem som kan ställas till ansvar för deras handlingar.

Dessutom konstaterar kommissionen att flera av de åtgärder som planerats i Haagprogrammet avbrutits eller försenats. Under 2006 var genomförandegraden⁸ 56 procent och under 2007 hade den sjunkit till 38 procent. Andelen försenade åtgärder hade stigit till 41 procent jämfört med 27 procent under 2006. De orsaker som anges är att "händelseutvecklingen har gjort dem [åtgärderna] överflödiga" och att "prioriteringarna har skiftat till andra områden".⁹ Det sägs också att det har blivit "nödvändigt att se över tidsplanen för vissa åtgärder med hänsyn till den möjliga utvecklingen på det institutionella planet". Det som åsyftas här är förmodligen frågan om Lissabonfördragets framtid och datum för ikraftträdande.¹⁰

En mer övergripande utvärdering av Haagprogrammet kommer att läggas fram tillsammans med kommissionens meddelande om det nya Stockholmsprogrammet i maj. Den slutsats man redan kan dra är att denna utvärdering sannolikt kommer att peka på behov av att ge ökad kraft åt EU:s insatser på de områden där framstegen har varit små de senaste åren.¹¹

Det är därmed också tänkbart att Stockholmsprogrammet kommer att fokusera på områden som hör till den tredje pelaren, framförallt förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, polissamarbete och krishantering.

Framtidsgruppens rapporter

Även om Stockholmsprogrammet kan förväntas betona betydelsen av åtgärder som man av olika anledningar inte lyckats åstadkomma genom Haagprogrammet kommer det också att innehålla nya åtgärder. Vissa indikationer på hur dessa nya åtgärder kan komma att se ut framgår av två rapporter från den så kallade framtidsgruppen

⁴ Se regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/11627/a/119953> (lydelse den 9 februari 2009).

⁵ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Rapport om genomförandet av Haagprogrammet 2007, KOM(2008) 373 slutlig.

⁶ Se EU-fördragets avdelning VI om polis- och domstolssamarbete i frågor om brott.

⁷ Se EG-fördragets avdelning IV om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer.

⁸ Med genomförandegraden avses det antal åtgärder som har genomförts, antingen på medlemsstatsnivå eller på EU-nivå.

⁹ Se KOM(2008)373 slutlig, paragraf 4.

¹⁰ Vissa åtgärder i Haagprogrammet förutsatte att det tidigare så kallade konstitutionsfördraget skulle träda ikraft men när så inte skedde blev dessa åtgärder uppskjutna på obestämd tid. Se Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, EUT 2004 C 310/1.

¹¹ Se KOM(2008)373 slutlig, paragraf 96.

som rådet tidigare tillsatt.¹² Det övergripande syftet med gruppens arbete var att få igång en debatt om framtida utmaningar för området frihet, säkerhet och rättvisa. Den skulle särskilt identifiera områden där det fanns behov av åtgärder på europeisk nivå, områden där åtgärder istället skulle beslutas på nationell nivå och områden där det var nödvändigt att förenkla eller förbättra befintliga åtgärder.

I den första rapporten från framtidsgruppen, *Freedom, Security and Privacy – European Home Affairs in an Open World* identifierades tre horisontella utmaningar: balans mellan rörlighet, säkerhet och rätt till privatliv, sambandet mellan inre och yttre säkerhet och säkerställande av informationsflödet mellan europeiska informationsnätverk. I den andra rapporten, *Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme*, som var inriktad på rättsligt samarbete, identifierades fem centrala mål: bättre skydd för medborgarna, ökad rätts säkerhet på det civilrättsliga området, tillgång till rättslig prövning genom användande av informationsteknologi, kamp mot organiserad brottslighet samt den externa dimensionen av det rättsliga samarbetet.¹³ De förslag till åtgärder som diskuterades i framtidsgruppen kommer att behandlas översiktligt nedan.

Öppet samrådsförfarande

Ytterligare en källa till vad Stockholmsprogrammet kan tänkas innehålla är kommissionens ”öppna samrådsförfarande” som riktade sig till medlemsstaterna, de nationella parlamenten och allmänheten.¹⁴ Eftersom både Haagprogrammet och det tidigare Tammerforsprogrammet förhandlades fram bakom stängda dörrar, vill kommissionen genom detta öppna förfarande betona medborgarnas betydelse och att det nu har skett ett skifte. Öppenheten

och medborgarnas betydelse har också betonats särskilt av kommissionären för frihet, säkerhet och rättvisa, Jacques Barrot.¹⁵ Det återstår dock att se om det är fråga om ett verkligt skifte eller om det endast handlar om retorik. Det är vidare ännu oklart hur kommissionen tolkar resultatet från samrådsförfarandet då frågorna ofta har varit allmänt formulerade och ibland även tvetydiga. Det kan noteras att även framtidsgruppen har betonat medborgarnas betydelse.¹⁶

Stockholmsprogrammet och Lissabonfördraget

Lissabonfördraget medför förändringar på området frihet, säkerhet och rättvisa. Om det träder ikraft eller inte kommer därför att ha stor, men inte avgörande, inverkan på Stockholmsprogrammets utformning. Genom Lissabonfördraget avskaffas den nuvarande pelarstrukturen och de frågor som idag omfattas av den tredje pelaren blir då föremål för EU:s normala lagstiftningsförfaranden. Vad gäller flera av de frågor som redan idag omfattas av den första pelaren, framförallt migration och asyl, kommer Lissabonfördraget däremot inte att ha någon avgörande betydelse. Som huvudregel kommer beslut att fattas med kvalificerad majoritet i rådet istället för med enhällighet. Vidare kommer Europaparlamentet att vara medbeslutande i många frågor.¹⁷ En annan effekt av att pelarstrukturen avskaffas är att EU-domstolen – med vissa undantag – kommer att få generell behörighet.¹⁸

På grund av områdets känsliga natur kommer det även att finnas ett antal bestämmelser som syftar till att garantera medlemsstaternas fortsatta möjlighet till nationellt självbestämmande. Det handlar exempelvis om införande

¹² Framtidsgruppen bestod av kommissionären för frihet, säkerhet och rättvisa, justitie- och inrikesministrar från EU:s ordförandeland 2007-2009, Tyskland, Portugal, Slovenien, Frankrike, Tjeckien och Sverige, representanter från trion av efterföljande ordförandeland, Spanien, Belgien och Ungern, samt från Europaparlamentet. Även representanter från olika organ som Europol, Eurojust och Frontex deltog i gruppen. Framtidsgruppens rapporter finns tillgängliga på http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm (lydelse den 26 mars 2009).

¹³ I rapporten identifierades även vissa övergripande frågor rörande arbetsformer och struktur i rådet, kommunikation med allmänheten, lagstiftnings kvalitet och behov av förenklat språkbruk, utvärdering och analys av lagstiftningen samt finansiering och samordning.

¹⁴ Meddelandet kommer enligt uppgift att ta hänsyn till det offentliga samråd som kommissionen inledde i september 2008 och avslutades i december 2008 och som riktade sig till medlemsstaterna, de nationella parlamenten och allmänheten om vad det framtida samarbetet borde omfatta: *Freedom, Security and Justice: What will be the future: Consultation on Priorities for the Next Five Years*, se vidare http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm (lydelse den 9 februari 2009). Resultatet från samrådet: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/0001/contributions/consultation_results_en.pdf, (lydelse 9 februari 2009).

¹⁵ Se t ex Jacques Barrots anförande under konferensen *Preparing the Stockholm Programme: A Strategic Agenda for Freedom, Security and Justice*, Brügge den 4-5 mars 2009.

¹⁶ Framtidsgruppen har till exempel föreslagit olika åtgärder för att medborgarna ska få större insyn i lagstiftningen på området genom tydligare och mer tillgängligt språkbruk. Se framtidsgruppens rapport *Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme*, June 2008, s 8.

¹⁷ Att utvecklingen redan går i denna riktning oavsett om Lissabonfördraget träder ikraft eller ej framgår av den så kallade miljödomen från EG-domstolen, mål C-176/03, kommissionen mot rådet (REG 2005, s 1-7879). För en analys av domen, se Bergström, Maria, *Straffrättsliga påföljder inom ramen för den första pelaren*, Europarättslig tidskrift nr 1/2006, s 135.

¹⁸ Domstolen kommer inte att vara behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som brottsbekämpande organ utför i en medlemsstat eller av medlemsstaternas utövning av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning. Se vidare Bergström, Carl Fredrik; Hetne, Jörgen och Södersten, Anna, *Lissabonfördraget*, Sieps 2008:11, s 61.

av en ”nödbroms” inom straffrättens område, starkare subsidiaritetskontroll, fortsatt delad initiativrätt mellan kommissionen och medlemsstaterna, enhällighet i rådet på vissa begränsade områden och vissa undantag från EU-domstolens behörighet.¹⁹

Införandet av nya kompetenser i Lissabonfördraget kan komma att påverka innehållet i ett kommande Stockholmsprogram. Ett sådant exempel är den nya bestämmelse som skapar en uttrycklig rättslig grund för Europol (artikel 88 i EUF-fördraget).²⁰ Fördraget inför dock inte nya kompetenser i någon vidare utsträckning på detta område. Det handlar istället främst om förändringar av beslutsförfarandena inom ramen för redan befintliga kompetenser.²¹ Även om vissa av de åtgärder som kan komma att omfattas av Stockholmsprogrammet blir lättare att anta om Lissabonfördraget träder ikraft förutsätts de dock bli ”fördragsneutrala” och utformade på ett sådant sätt att de kan genomföras oavsett om Lissabonfördraget träder ikraft eller inte.²²

En annan aspekt av Lissabonfördragets osäkra framtid är att kommissionen i sitt meddelande om Stockholmsprogrammet inte kommer att kunna bortse från den folkomröstning som planeras i Irland. Kommissionen kommer att behöva vara försiktig med att föreslå åtgärder som kan komma att påverka resultatet, framför allt vad gäller förslag som rör familjerättsliga frågor.²³ Av denna anledning har tidpunkten för en folkomröstning betydelse för Stockholmsprogrammet. I slutsatserna från EU:s toppmöte i december 2008 utgår man från att den irländska ratificeringen av Lissabonfördraget ska kunna slutföras inom den nuvarande kommissionens mandattid och det mesta pekar på att en folkomröstning kommer att äga rum i oktober 2009.²⁴

Rättsligt samarbete

Medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning är inte harmoniserad genom EU-lagstiftning och man kan därför egentligen inte tala om en gemensam europeisk straff-

rätt. Istället styrs samarbetet i straffrättsliga – och även civilrättsliga – frågor av den så kallade principen om ömsesidigt erkännande. Den innebär i korthet att beslut som fattas av en myndighet i en medlemsstat godtas i en annan. Man kan räkna med att principen om ömsesidigt erkännande kommer att få ökad betydelse i Stockholmsprogrammet, framför allt i frågor om verkställighet av domar, processuella rättigheter och arvsrätt. Det kan också föreslås kompletterande åtgärder som syftar till att harmonisera nationell lagstiftning genom olika minimibestämmelser.

För att principen om ömsesidigt erkännande ska fungera krävs viss samsyn och förtroende mellan medlemsstaternas myndigheter. Eftersom förtroende många gånger saknas har de dock hittills inte varit beredda att tillämpa principen fullt ut. Av denna anledning anses det viktigt att förtroendeskapande åtgärder upprättas i samband med att principen om ömsesidighet utvecklas. Det anses dessutom finnas behov av att klargöra principens begränsningar för att tillmötesgå rättssäkerhetskrav.

Därutöver diskuteras att inom ramen för Stockholmsprogrammet skapa vissa institutionella arrangemang på det straffrättsliga området. Ett exempel är förslag att upprätta en ny avdelning i EU:s domstol med särskilt ansvar för frågor från nationella domstolar. Bakgrunden är att nationella domstolar i ökande utsträckning begär så kallade förhandsavgöranden i frågor som rör området för frihet, säkerhet och rättvisa och att EU:s domstol därför kan komma att bli överbelastad.²⁵ Ett annat exempel hittar man i förslag om förstärkningar av den europeiska polisbyrån (Europol).²⁶

Även inom området straffprocess anses det finnas behov av nya åtgärder som garanterar rättighetsaspekter.²⁷ Det kan i detta sammanhang noteras att Lissabonfördraget tydliggör att också dessa frågor omfattas av principen om ömsesidigt erkännande och gör det möjligt att meddela minimiregler i direktiv, omfattande exempelvis bevisföring eller personers rättigheter.²⁸ Mot denna bakgrund

¹⁹ Se artikel 82–89 i EUF-fördraget (konsoliderad version av Lissabonfördraget).

²⁰ Se vidare Herlin-Karnell, Ester, *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, Sieps 2008:3epa.

²¹ Se Bergström, Carl Fredrik; Hettne, Jörgen och Södersten, Anna, *Lissabonfördraget*, Sieps 2008:11.

²² Intervju med biträdande kabinetschef Laurent Muschel för kommissionär Jacques Barrots kabinett, den 3 mars 2009.

²³ Intervju med biträdande kabinetschef Laurent Muschel för kommissionär Jacques Barrots kabinett, den 3 mars 2009. Något som dock talar emot att omfattande hänsyn måste ges vid utarbetandet till förslaget är Irlands tämligen långtgående undantag på området frihet, säkerhet och rättvisa. Se protokoll nr 4 (1997) om Förenade kungariket och Irlands ställning, EGT 1997 C 340/99.

²⁴ Se ordförandskapets slutsatser, Europeiska unionens råd, Bryssel den 13 februari 2009, 17271/1/08 REV 1.

²⁵ Se Vogel, Joachim, *Strategic Priorities for the European Criminal Justice Cooperation 2009–2014*. An Academic's view. Draft as of 2009-03-03, ej publicerat material. Se artikel 35 i EU-fördraget och jämför med artikel 265 i EUF-fördraget (konsoliderad version av Lissabonfördraget).

²⁶ Se framtidsgruppens rapport *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*, June 2008, s 20 ff.

²⁷ Se t.ex. Beatrice Asks anförande *Why Europe needs a forceful Stockholm Programme* vid konferensen *Preparing the Stockholm Programme: A Strategic Agenda for Freedom, Security and Justice*, Brügge den 4–5 March 2009. Talet finns tillgängligt på regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/7627/a/122345> (lydelse den 20 mars 2009).

²⁸ Se artikel 82 i EUF-fördraget (konsoliderad version av Lissabonfördraget).

är det troligt att förhandlingarna om Stockholmsprogrammet kommer att omfatta förslag till gemensamma minimiregler om till exempel rätt till översättning, tolkning och till försvar. Dessa frågor förknippas dock med nationell suveränitet och kan därför komma att bli svår-förhandlade.

Balans mellan säkerhet och frihet?

Frågor om informationsutbyte diskuteras i flera sammanhang som centrala komponenter för säkerhet och kommer därför antagligen att få betydande uppmärksamhet i Stockholmsprogrammet. Framtidsgruppen föreslår exempelvis förbättrade möjligheter till dataöverföring mellan medlemsstater.²⁹ Det finns även önskemål att av effektivitetsskäl upprätta en teknisk plattform i form av en ny EU-myndighet som samordnar de olika informationssystemen SIS (Schengen Information System) och VIS (Visa Information System).³⁰

Debatten om den svenska FRA-lagen har dock visat att frågor om informationsutbyte inrymmer svårhanterliga problem. Hur ska man garantera att information inte kommer i orätta händer och hur ska den personliga integriteten värnas? Vidare, hur ska man förhålla sig till länder utanför EU? En viktig aspekt av effektivt informationsutbyte är därför att frågor om säkerhet inte tillåts överskugga betydelsen av att garantera frihet. Kravet understryks av att det nu gällande Haagprogrammet ofta har kritiserats för att frågor om grundläggande rättigheter har försumrats och att alltför stor vikt har lagts på säkerhet.³¹ Det förmodas mot denna bakgrund att kommissionens meddelande om Stockholmsprogrammet kommer att uttrycka en strävan att säkerställa balansen mellan säkerhet och frihet.

Samtidigt som rättighetsfrågor vid informationsutbyte diskuteras finns det också vissa säkerhetsfrågor som kan komma att uppmärksammas i Stockholmsprogrammet.

På samma gång som förtroende upprättas mellan olika myndigheter i olika medlemsstater måste man se till att det finns instrument som skyddar mot att information sprids eller används på fel sätt. Sveriges justitieminister Beatrice Ask föreslår i detta sammanhang att det ska upprättas en övergripande plan på EU-nivå om informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter.³²

Migration och asyl

Utvecklingen på området migration och asyl har under senare år varit långtgående. Stockholmsprogrammet kommer att bygga vidare på den europeiska pakten för invandring och asyl som Europeiska rådet ingick redan 2008.³³ Det befintliga asylsystemet kommer att utvecklas, bland annat genom upprättandet av ett gemensamt asylkontor med ansvar för samordning. Vidare vill några medlemsländer, däribland Sverige, att medlemsstaterna ska dela ansvaret för flyktingmottagandet. I Stockholmsprogrammet kommer vidare behovet av utvärdering och analys inom detta område att uppmärksammas.

Det förs också diskussioner om att stärka gränskontrollen, bland annat för att motverka människosmuggling och så kallad illegal immigration, genom att förstärka Frontex (EU:s byrå för operativ förvaltning av de yttre gränserna).³⁴ Vissa medlemsländer anser dock att en sådan förstärkning kan inskränka den nationella suveräniteten och frågan antas därför bli svårförhandlad.³⁵ Det betonas vidare från flera håll att tillgång till asyl inte får påverkas av att gränserna görs säkrare.

Något som kan ge upphov till omfattande diskussioner är förslag om en gemensam politik för arbetskraftsinvandring. I migrations- och asylpakten finns exempelvis förslag på ett så kallat "blue card" som ska ge personer från länder utanför EU möjlighet att arbeta och bo i EU under viss begränsad tid. Argumentet är att Europas befolkning åldras och att efterfrågan på arbetsmarknaden

²⁹ Se till exempel framtidsgruppens rapport, *Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*, June 2008, s 43 ff.

³⁰ Intervju med Julian Schutte, direktör för rådets direktorat i rättsliga och inrikes frågor (legal service), den 3 mars 2009.

³¹ Se till exempel *Amnesty International – Recommendations ahead of the Informal JHA Meeting in Tampere 20–22 september 2006*, tillgänglig på http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm (lydelse den 31 mars 2009).

³² Se Beatrice Asks anförande *Why Europe needs a forceful Stockholm Programme* vid konferensen *Preparing the Stockholm Programme: A Strategic Agenda for Freedom, Security and Justice*, Brügge den 4–5 mars 2009. Talet finns tillgängligt på regeringens hemsida <http://www.regeringen.se/sb/d/7627/a/122345> (lydelse den 20 mars 2009).

³³ Se dokument 13189/08 ASIM 68.

³⁴ Se framtidsgruppens rapport *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*, June 2008, s 37 f.

³⁵ Intervju med andrasekreterare Petr Solský vid enheten för inrikes och rättsliga frågor på Tjeckiens permanenta representation till Europeiska Unionen, den 3 mars 2009.

måste mötas och då i första hand genom högutbildad arbetskraft. Det skulle dock vara problematiskt, kanske även tveksamt ur ett etiskt perspektiv, att efter en tid kasta ut personer som har kommit in i systemet. Vidare, hur kan man motivera att de inte skulle få samma rättigheter som EU-medborgare? Den i dagsläget mest övergripande frågan tycks ändå vara vilken inverkan den ekonomiska krisen kommer att ha på dessa förslag. När ekonomin krymper minskar också efterfrågan på arbetskraft och det är därför tänkbart att förslagen om arbetskraftsinvandring inte kommer att få tillräckligt stöd från medlemsstaterna.

Enligt framtidsgruppen bör utgångspunkten för den gemensamma migrationspolitiken vara en så kallad konvergensprincip. Det innebär att medlemsstaterna bör komma närmare varandra, inte bara genom standardisering och harmonisering, utan också genom operationella medel som gemensamma träningsprogram, nätverk, utbyte av utrustning och information.³⁶

Den externa dimensionen

Den ”externa dimensionen” har fått ökad betydelse under senare år och kommer att betonas än mer i Stockholmsprogrammet.³⁷ På asyl- och migrationsområdet, där det sedan ganska lång tid tillbaka har funnits en medvetenhet om den externa dimensionen, planeras fördjupad dialog och samarbete med länder utanför EU (så kallade ursprungsländer och transitländer). Det handlar bland annat om tillgång till asyl för personer utanför EU, förhindrande av så kallad illegal migration samt upprättande av åtgärder som syftar till effektivt återvändande. Även inom området brottsbekämpning ökar medvetenheten om en extern dimension då viss brottslighet anses ha sina rötter eller kanaler i länder utanför EU. Betoningen av den externa dimensionen innebär samtidigt att det uppstår gränsdragningsproblem i förhållande till flera frågor som betraktas som utrikespolitiska i mer allmän bemärkelse och därmed omfattas av andra, mer mellanstatliga, samarbetsformer.

Förtroendeskapande åtgärder

Något som tveklöst kommer att få uppmärksamhet i Stockholmsprogrammet – inte bara vad gäller rättsliga frågor utan hela området för frihet säkerhet och rättvisa – är försök att upprätta informella samarbeten i syfte att skapa förtroende mellan myndigheter, framförallt mellan nationella brottsbekämpande myndigheter. Förklaringen

till att dessa myndigheter ogärna lämnar ut säkerhetsklassad information är ofta att förtroende saknas för motsvarande myndigheter i andra medlemsstater. Dessutom förutsätter den tidigare nämnda principen om ömsesidigt erkännande att det finns förtroende för andra medlemsstaters rättssystem. För att samarbetet mellan olika myndigheter ska fungera måste därför förtroende skapas på något sätt. Frågan är hur det sker i praktiken? Ett exempel på förtroendeskapande åtgärder som diskuteras är fördjupade utbildningar och utbytesprogram för domare. Ett annat exempel är gemensamma antiterrorövningar och räddningsinsatser.³⁸ Utöver sådana förslag till förtroendeskapande åtgärder diskuteras möjligheten att harmonisera nationell lagstiftning, framförallt genom minimistandarder. Argumentet är att förtroendeskapande åtgärder inte räcker om de nationella rättssystemen ser alltför olika ut.

Avslutande kommentarer och slutsatser

De program som tas fram inom området frihet, säkerhet och rättvisa är att betrakta som politiska dokument och är inte rättsligt bindande. De tidigare Tammerfors- och Haagprogrammen anses dock ha varit mycket viktiga för utvecklingen på området eftersom de anses ha gett nytt liv och ökad kraft åt EU:s insatser. Det finns dock några faktorer som pekar på att Stockholmsprogrammet inte kommer att bli lika ambitiöst som tidigare program:

- För det första finns vissa institutionella tveksamheter. Det är fortfarande oklart om Lissabonfördraget kommer att träda ikraft och därför måste det nya Stockholmsprogrammet utformas ”fördragsneutralt”. De åtgärder som omfattas måste med andra ord utformas på ett sådant sätt att de även kan antas enligt befintliga fördrag. Dessutom kan den institutionella utmattning som kan tänkas följa ratifikationsprocessen med Lissabonfördraget leda till att långtgående åtgärder undviks.

Det bör noteras att Stockholmsprogrammet kommer att upprättas under liknande omständigheter som Haagprogrammet 2004. Det var vid den tidpunkten oklart om det så kallade konstitutionsfördraget, som röstades ner i Frankrike och Nederländerna, skulle träda ikraft. En liknande osäkerhet råder nu då det fortfarande är några medlemsstater som inte har ratificerat Lissabonfördraget.³⁹

³⁶ Samarbeten ska framför allt upprättas på de områden där mervärde kan skapas. Se framtidsgruppens rapport *Freedom, Security, Privacy – European Home Affairs in an open world*, June 2008, s 10 f.

³⁷ Se framtidsgruppens rapport *Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme*, June 2008, s 36.

³⁸ Intervju med biträdande kabinettschef Laurent Muschel för kommissionär Jacques Barrots kabinet, den 3 mars 2009.

³⁹ I skrivande stund har ännu inte Irland, Tjeckien, Polen och Tyskland fullföljt ratificeringen.

- En andra faktor som pekar på att Stockholmsprogrammet inte kommer att bli lika ambitiöst som tidigare program är att man måste ta hänsyn till den planerade irländska folkomröstningen. Det innebär att vissa förslag med framför allt familjerättslig anknytning kanske inte kan läggas fram. Ju tidigare folkomröstningen hålls (med ett resultat som innebär att Lissabonfördraget godkänns) desto större utrymme blir det att lägga fram sådana förslag inom ramen för Stockholmsprogrammet.
- För det tredje kan den ekonomiska krisen komma att inverka på Stockholmsprogrammet, främst i fråga om förslag om en gemensam arbetskraftsvandringspolitik. I krisens spår kan det också finnas ekonomiska betänkligheter vad gäller förslag att upprätta nya EU-myndigheter eller nya – kostsamma – informationssystem. Det är dock möjligt att den ekonomiska krisen istället skulle kunna ha en sammanförande effekt i EU. Enligt ett sådant resonemang skulle medlemsstaterna sträva efter enighet för att kompensera för krisens effekter.

Mot bakgrund av kommissionens tidigare rapporter om genomförandet av Haagprogrammet kan fokus i det nya Stockholmsprogrammet antas hamna på åtgärder inom den tredje pelaren, framför allt vad gäller förebyggande och bekämpande av organiserad brottslighet, polis-samarbete och krishantering. Det kan också antas att de förslag som läggs fram till stor del kommer att handla om att effektivisera och systematisera de instrument som redan finns på området. Grundläggande rättigheter kommer att betonas på ett tydligare sätt än i Haagprogrammet samtidigt som det även fortsättningsvis kommer att vara viktigt med en hög säkerhetsnivå. Vidare kommer medborgarna, åtminstone retoriskt sett, sättas i centrum av det nya Stockholmsprogrammet.

Medvetenheten om kommande utvidgningar i EU kan skapa incitament till fördjupat samarbete vid upprättandet av Stockholmsprogrammet. Det är dock möjligt att det nya programmet blir svårare att förhandla fram än de tidigare Tammerfors- och Haagprogrammen. Haagprogrammet antogs visserligen strax efter den stora utvidgningen 2004 (från 15 till 25 medlemsstater) men det kan antas att de nya medlemsstaterna nu ser sig i en annan förhandlingsposition än vid den tidpunkten. ●