

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU”

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Föredragande: **Xavier Verboven**

Den 14 mars 2014 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU”

COM(2014) 144 final.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 juni 2014.

Vid sin 500:e plenarsession den 9–10 juli 2014 (sammanträdet den 10 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 72 röster för, 1 röst emot och 0 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén har tagit del av kommissionens meddelande och anser det lämpligt att framföra vissa synpunkter på de politiska mål som kommissionen har formulerat och att lägga fram ett antal andra specifika rekommendationer.

1.2 När det gäller det politiska målet ”att främja ömsesidigt förtroende” anser vi att det är en befogad politisk prioritering som ligger i linje med vad som fastställs i avsnittet om rättsliga frågor i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat ”EUF-fördraget”). Kommissionen talar dock ganska vagt och ytligt om vilka initiativ man skulle kunna ta under de närmaste fem åren för att stärka detta ömsesidiga förtroende. Kommittén anser att man genom att fastställa uppföljningsinstrument även fortsättningsvis bör uppmuntra det samarbete som tidigare skett genom samarbetsavtal.

1.3 När det gäller det politiska målet ”att bidra till den ekonomiska tillväxten” är strävan efter ekonomisk tillväxt enligt kommittén också en viktig prioritering, åtminstone under förutsättning att det handlar om hållbar tillväxt. Ekonomisk tillväxt kan dock inte i sig själv betraktas som ett mål för politiken för rättsliga frågor, som i enlighet med EUF-fördraget ska vara inriktad på att skapa en hög nivå av säkerhet och smidig tillgång till rättslig prövning. Dessa mål kan inte underordnas den ekonomiska tillväxten. Detta är inget hinder för att ett välfungerande rättssystem i EU:s medlemsstater får en positiv effekt på den hållbara ekonomiska tillväxten inom EU, bland annat på civilrättens område, genom snabbare och mer effektiv tvistlösning och genom förbättrad rättssäkerhet, och på straffrättens område, genom att man mer effektivt kan angripa sådana fenomen som penningtvätt och organiserad brottslighet, som har en skadlig inverkan på den reguljära ekonomin.

1.4 När det gäller det politiska målet ”att främja rörlighet” kan stödet till rörlighet inom EU, framför allt genom att det gör det möjligt för EU-medborgare att utöva sina rättigheter överallt, kopplas till målet i EUF-fördraget att underlätta tillgången till rättslig prövning. Man bör dock betona att målet i avdelning V inte bara avser ”frihet” utan också säkerhet och rättvisa, och detta kan inte innebära en inskränkning av friheten. Målet bör inte bara vara att stödja rörligheten utan framför allt att skydda tillgången till ett effektivt rättssystem för de medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet.

1.5 Det finns vidare ett antal frågor som inte tas upp i kommissionens meddelande men som kan bidra till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

- För det första skulle man i medlemsstaterna kunna införa en kategori av domare och åklagare som är specialiserade på EU-rätt för att skapa större rättssäkerhet för medborgarna vid tvister med anknytning till EU-lagstiftningen.
- För det andra skulle man kunna inrätta operativa europeiska polis- och inspektionstjänster för att på ett effektivt sätt kunna ta itu med brott och bedrägerier med gränsöverskridande aspekter.
- För det tredje måste man undersöka i vilken mån straffrättsliga minimiregler måste antas om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vid olika former av särskilt grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, t.ex. terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, illegal narkotikahandel, illegal vapenhandel, penningtvätt, korruption, penningförfalskning, it-brottslighet och organiserad brottslighet.
- För det fjärde skulle man kunna göra det obligatoriskt att införa gruppöversikt för att förbättra EU-medborgarnas tillgång till rättslig prövning.
- För det femte bör man föra en resultatavtala över vad som har åstadkommit på det rättsliga området och framför allt vid genomförandet av de politiska planerna.
- För det sjätte bör man när den nya kommissionen tillsätts absolut utnämna en kommissionär med ansvar för mänskliga rättigheter.

2. Sammanfattning av kommissionens meddelande ⁽¹⁾

2.1 Bakgrund till meddelandet

2.1.1 Europeiska kommissionen har redan kommit med flera lagstiftningsinitiativ på både straff- och civilrättsens område, och därför har det redan tagits en hel del steg på vägen mot ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

2.1.2 De politiska riktlinjerna har utstakats i femårsprogram, t.ex. Tammerforsprogrammet, Haagprogrammet och slutligen Stockholmsprogrammet. Det sistnämnda löper ut i slutet av 2014. Eftersom Stockholmsprogrammet närmar sig sitt slut och Lissabonfördraget utvidgat EU:s befogenheter på det rättsliga området är syftet med kommissionens meddelande att fastställa de politiska prioriteringar som man bör eftersträva för att göra ytterligare framsteg på vägen mot ett välfungerande europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa, med inriktning på förtroende, rörlighet och tillväxt fram till 2020.

2.1.3 Detta meddelande syftar till att bidra till de strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen som Europeiska rådet enligt artikel 68 i EUF-fördraget ska fastställa för att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa samt till de strategiska val som Europaparlamentet måste göra i denna fråga ⁽²⁾.

2.2 Innehållet i meddelandet

2.2.1 Utmaningar inför framtiden/politiska mål

I sitt meddelande fastställer kommissionen följande tre mål för framtiden:

a) Ömsesidigt förtroende

Att ytterligare stärka medborgares, praktiserande juristers och domares förtroende för domstolsbeslut, oavsett i vilken EU-medlemsstat dessa avkunnats.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, punkt 1, "Inledning".

b) *Rörlighet*

De hinder som EU-medborgarna fortfarande stöter på när de utnyttjar den fria rörligheten måste undanröjas.

c) *Ekonomisk tillväxt*

Politiken för rättsliga frågor bör även i fortsättningen stödja den ekonomiska tillväxten, bland annat genom att inom ramen för den gränsöverskridande handeln stärka verkställigheten av avtal och genom att stödja den digitala ekonomin.

2.2.2 Kommissionen har fastställt följande sätt att uppnå ovannämnda mål: konsolidera, kodifiera och komplettera. Kommissionen understryker med detta att en komplettering av de befintliga politiska instrumenten alltid måste syfta till att stärka det ömsesidiga förtroendet och tillväxten samt underlätta medborgarnas liv.

3. Anmärkningar

Kommentarer angående de politiska mål som kommissionen har fastställt

3.1 EU:s befogenheter på det rättsliga området

3.1.1 EU:s befogenheter på det rättsliga området fastställs uttryckligen i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget, som har rubriken "Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa".

3.1.2 I artikel 67 i EUF-fördraget fastställs att unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna.

3.1.3 Inom ramen för detta har EU:s institutioner i uppgift att ⁽³⁾

- se till att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna och bedriva en politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna,
- verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå, och
- underlätta tillgången till rättslig prövning.

3.1.4 För att fullgöra dessa uppgifter har EU befogenheter i frågor som rör rättsväsen, polis, asyl och migration.

3.1.5 På det rättsliga området har EU befogenheter på både civil- och straffrättsens område.

3.1.6 På **straffrättsens område** har EU för det första befogenhet att, i syfte att förverkliga principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, vidta åtgärder och fastställa minimiregler för straffrättsliga förfaranden. Detta innefattar exempelvis befogenheten att fastställa minimiregler om personers eller brottsoffers rättigheter i det straffrättsliga förfarandet och att vidta åtgärder för att förebygga och lösa behörighetskonflikter. För det andra innefattar det på straffrättsens område befogenheten att anta minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vid olika former av särskilt grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, t.ex. terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, illegal narkotikahandel, illegal vapenhandel, penningtvätt, korruption, penningförfalskning, it-brottslighet och organiserad brottslighet. För det tredje kan åtgärder vidtas för att stimulera förebyggande av brott. För det fjärde omfattar befogenheterna på straffrättsens område uppgiften att stödja och stärka samordningen och samarbetet mellan de nationella myndigheter som har ansvar för utredning och lagföring. För det femte omfattar befogenheterna på straffrättsens område befogenheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet i syfte att bekämpa straffbara handlingar som skadar EU:s ekonomiska intressen.

3.1.7 Befogenheterna på **det civilrättsliga området** omfattar befogenheten att vidta åtgärder som syftar till 1) att främja ömsesidigt erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden mellan medlemsstater, 2) att underlätta gränsöverskridande delgivning, 3) att fastställa reglerna för utnämning av behörig domare och tillämplig lag (internationell privaträtt), 4) samarbete som rör bevisupptagning, 5) faktisk tillgång till rättslig prövning, 6) att undanröja hinder för ett välfungerande civilrättsligt förfarande, 7) att säkerställa förenlighet mellan tillämpliga bestämmelser om lagkonflikter och om domstolars behörighet och 8) utveckla alternativa tvistlösningsmetoder.

⁽³⁾ Artikel 67 i EUF-fördraget.

3.2 Beträffande överensstämmelsen mellan de politiska mål som kommissionen fastställt och EU:s befogenheter på det rättsliga området enligt EUF-fördraget

3.2.1 Beträffande det politiska målet "att främja ömsesidigt förtroende"

3.2.1.1 Kommissionen föreslår med rätta stärkandet av det ömsesidiga förtroendet hos de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna för varandras beslut som ett politiskt mål inom det rättsliga området, och det förtjänar vårt stöd även om det snarare handlar om ett sätt att genomföra det rättsliga samarbetet än om ett mål i sig.

3.2.1.2 Enligt EUF-fördraget ska EU nämligen på både det civilrättsliga och det straffrättsliga området föra en politik inriktad på rättsligt samarbete som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden, och detta förutsätter ett ömsesidigt förtroende för varandras beslut⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Kommissionen talar dock ganska vagt och ytligt om vilka initiativ man skulle kunna ta under de närmaste fem åren för att stärka detta ömsesidiga förtroende. Kommittén anser att det samarbete som tidigare skett genom samarbetsavtal även fortsättningsvis bör uppmuntras och stödjas, bland annat genom att man fastställer rättsliga uppföljningsinstrument.

3.2.2 Beträffande det politiska målet "att bidra till den ekonomiska tillväxten"

3.2.2.1 Att som kommissionen föreslå stöd till den ekonomiska tillväxten som politiskt mål inom det rättsliga området är ingen självklarhet. Genom EUF-fördraget får EU befogenheter på det rättsliga området för att kunna garantera en hög nivå av säkerhet på det straffrättsliga området och för att underlätta tillgången till rättslig prövning på det civilrättsliga området. Detta är mål i sig som inte kan underordnas ett sådant mål som ekonomisk tillväxt.

3.2.2.2 Under de senaste åren har EU:s politik på det rättsliga området, bland annat under inflytande av den finansiella krisen och statsskuldskrisen samt i överensstämmelse med Europa 2020-strategin, blivit ett verktyg för att stödja den ekonomiska återhämtningen, tillväxten och de strukturella reformerna. Kommittén framhåller dock att den ekonomiska tillväxten inte i sig kan betraktas som ett mål för politiken på det rättsliga området. Man måste undvika att EU:s framtida politik på det rättsliga området under alla omständigheter prioriterar initiativ som enbart syftar till att underlätta handel eller som endast kan tolkas mot bakgrund av detta mål. Det finns dessutom andra aspekter som i samma eller till och med större utsträckning hänger samman med strävan efter ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och som riskerar att inte (eller inte längre) tas i beaktande, t.ex. skyddet av de grundläggande rättigheterna.

3.2.2.3 Strävan efter ekonomisk tillväxt är en viktig prioritering, åtminstone under förutsättning att det handlar om hållbar tillväxt. Ekonomisk tillväxt kan dock inte i sig själv betraktas som ett mål för politiken för rättsliga frågor, som i enlighet med EUF-fördraget ska vara inriktad på att skapa en hög nivå av säkerhet och smidig tillgång till rättslig prövning. Dessa mål kan inte underordnas den ekonomiska tillväxten. Detta är inget hinder för att ett välfungerande rättssystem i EU:s medlemsstater får en positiv effekt på den hållbara ekonomiska tillväxten inom EU, bland annat på civilrättens område, genom snabbare och mer effektiv tvistlösning och genom förbättrad rättssäkerhet, och på straffrättens område, genom att man mer effektivt kan angripa sådana fenomen som penningtvätt och organiserad brottslighet, som har en skadlig inverkan på den reguljara ekonomin.

3.2.3 Beträffande det politiska målet "att främja rörlighet"

3.2.3.1 Att kommissionen inom det rättsliga området föreslår det politiska målet att främja rörligheten inom EU, framför allt genom att det gör det möjligt för EU-medborgare att utöva sina rättigheter överallt, kan kopplas till målet i EUF-fördraget att underlätta tillgången till rättslig prövning.

3.2.3.2 Man bör dock betona att målet i avdelning V inte bara avser "frihet" utan också säkerhet och rättvisa, och detta kan inte innebära en inskränkning av friheten. Målet är inte så mycket att stödja rörligheten som att skydda tillgången till ett effektivt rättväsen för de medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet. Annars hamnar vi återigen i ett mycket bredare spektrum än bara rättsliga frågor, och detta innebär att en mycket bred blandning av ämnen kan tas upp, t.ex. minskad byråkrati vid utövandet av rätten till fri rörlighet, bestämmelser om äktenskapsskillnad och arv för medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet, bestämmelser om överföring av pensionskapital till medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet och bestämmelser om europeisk bilbesiktning m.m.

⁽⁴⁾ Artiklarna 81 och 82 i EUF-fördraget.

3.3 Särskilda kommentarer

3.3.1 Det finns ett antal frågor som inte tas upp i kommissionens politiska plan men som trots allt bidrar till att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

3.3.2 För det första skulle man i medlemsstaterna kunna införa en kategori av domare och åklagare som är specialiserade på EU-rätt för att skapa större rättssäkerhet för medborgarna vid tvister med anknytning till EU-lagstiftningen.

3.3.3 Kommissionen framhåller med rätta behovet av att utbilda alla domare och åklagare i EU-rätt. Kommissionen anser också att man bör "gå ett steg längre" genom att bjuda in alla rättsliga yrken att delta i EU:s utbildningsprogram inom ramen för programmet rättsliga frågor för 2014–2020. EESK betraktar denna punkt som central. I överensstämmelse med målet i Stockholmsprogrammet om att stärka rätten till försvar anser vi att det är särskilt viktigt att advokaterna, som också är de första punkterna för tillgång till rättssystemet, kan omfattas av sådana program.

3.3.4 För det andra skulle man kunna inrätta operativa europeiska polis- och inspektionstjänster för att på ett effektivt sätt kunna ta itu med brott och bedrägerier med gränsöverskridande aspekter.

3.3.5 För det tredje måste man undersöka i vilken mån straffrättsliga minimiregler måste antas om fastställande av brottsrekvisit och påföljder vid olika former av särskilt grov brottslighet med en gränsöverskridande dimension, t.ex. terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande, illegal narkotikahandel, illegal vapenhandel, penningtvätt, korruption, penningförfalskning, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Eftersom det rör sig om handlingar där skillnaderna mellan medlemsstaterna på det straffrättsliga området är tillräckligt stora för att de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten ska äventyras, bör man undersöka i vilken utsträckning det är nödvändigt att harmonisera den straffrättsliga lagstiftningen ⁽⁵⁾.

3.3.6 För det fjärde skulle man kunna göra det obligatoriskt att införa grupptalan för att förbättra EU-medborgarnas tillgång till rättslig prövning.

3.3.7 För det femte bör man föra en resultattavla över vad som har åstadkommits på det rättsliga området och framför allt vid genomförandet av de politiska planerna.

3.3.8 För det sjätte bör man när den nya kommissionen tillsätts utnämna en kommissionär med ansvar för mänskliga rättigheter.

Bryssel den 10 juli 2014

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Se även CESE 1302/2012 "En europeisk narkotikapolitik".