



ET OMRÅDE MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED: GENERELLE ASPEKTER

Lissabontraktaten tillægger udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed stor betydning. Traktaten indførte en række afgørende nye elementer: en mere effektiv og demokratisk beslutningsproces, som blev indført som en reaktion på afskaffelsen af den gamle søjlestruktur, styrkede beføjelser til EU-Domstolen og en ny rolle til de nationale parlamenter. De grundlæggende rettigheder blev styrket ved chartret om grundlæggende rettigheder, som nu er juridisk bindende for EU.

RETSGRUNDLAG

Artikel 3, stk. 2, i TEU har følgende ordlyd: »Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.« Det skal bemærkes, at i denne artikel, der beskriver EU's vigtigste mål, tillægges oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed større betydning end i Nicetraktaten, eftersom dette mål nu endda er nævnt før oprettelsen af det indre marked.

Afsnit V i TEUF — artikel 67-89 — vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Ud over de almindelige bestemmelser indeholder afsnittet et specifikt kapitel om hvert af følgende områder:

- politikker for grænsekontrol, asyl og indvandring
- samarbejde om civile retlige spørgsmål
- retligt samarbejde i straffesager
- politisamarbejde^[1].

Danmark deltager ikke, når Rådet vedtager foranstaltninger under afsnit V i TEUF, og Det Forenede Kongerige og Irland deltager kun i vedtagelsen og gennemførelsen af specifikke foranstaltninger efter en såkaldt »opt in«-beslutning (protokol nr. 21 og 22).

Ud over disse bestemmelser skal der henvises til de andre artikler, som hænger uløseligt sammen med oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dette er navnlig tilfældet for artikel 6 i TEU vedrørende chartret om grundlæggende rettigheder og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettighederne, artikel 8 i TEUF vedrørende bekæmpelse af uligheder, artikel 15, stk. 3, i TEUF

[1]Se faktabladene [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.4](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).



om ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, artikel 16 i TEUF om beskyttelse af personoplysninger og artikel 18 til 25 i TEUF vedrørende ikke-diskrimination og unionsborgerskabet.

MÅL

Målene i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er anført i artikel 67 i TEUF:

- »Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres.
- Unionen sikrer, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, og den udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandstatsborgere. I forbindelse med dette afsnit sidestilles statsløse med tredjelandstatsborgere.
- Unionen bestræber sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning.
- Unionen letter adgangen til domstolene, navnlig på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser om civilretlige spørgsmål«.

RESULTATER

A. De største nyskabelser i Lissabontraktaten

1. En mere effektiv og demokratisk beslutningsprocedure

Lissabontraktaten afskaffede den tredje søjle, der byggede på mellemstatsligt samarbejde, og derved er fællesskabsmetoden blevet den udbredte metode inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Vedtagelsen af lovgivningsmæssige tekster sker nu i princippet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure som beskrevet i artikel 294 i TEUF. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, og Europa-Parlamentet udtaler sig i henhold til den fælles beslutningsprocedure som medlovgiver.

2. En ny rolle til de nationale parlamenter

I artikel 12 i TEU og i protokol nr. 1 og 2 fastsættes rollen for de nationale parlamenter i EU. De nationale parlamenter råder nu over en frist på otte uger til at efterprøve ethvert udkast til lovgivningsmæssige retsakter i forhold til nærhedsprincippet, og inden udløbet af denne frist kan der ikke træffes afgørelse på EU-plan vedrørende dette udkast. Med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal et udkast



tages op til fornyet overvejelse, hvis en fjerdedel af de nationale parlamenter ønsker dette (artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2).

Der kan indbringes annulationssøgsmål for Domstolen, hvis en lovgivningsmæssig retsakt krænker nærhedsprincippet.

De nationale parlamenter deltager i vurderingen af Eurojusts og Europols virke (artikel 85 og 88 i TEUF).

3. EU-Domstolens styrkede beføjelser

Domstolen kan nu uden begrænsning træffe præjudicielle afgørelser inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Efter udløbet af en overgangsperiode på fem år fra Lissabontraktatens ikrafttrædelse (dvs. pr. 1. december 2014) kan retsakter, der er vedtaget inden for rammerne af den tidligere traktat på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, også være genstand for en sådan procedure. Dette system finder også anvendelse på traktatbrudssøgsmål ved Domstolen (protokol 36).

4. Kommissionens rolle styrkes

Kommissionens mulighed for at indlede et traktatbrudssøgsmål mod medlemsstater, der ikke overholder bestemmelser på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, er en vigtig nyskabelse, som giver Kommissionen nye beføjelser med henblik på at efterprøve retsakternes korrekte anvendelse.

5. Medlemsstaternes eventuelle deltagelse i evalueringen af gennemførelsen af politikker på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Rådet kan i henhold til artikel 70 i TEUF på forslag af Kommissionen vedtage foranstaltninger om, hvordan medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen foretager en objektiv og upartisk evaluering af deres myndigheders gennemførelse af politikker på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

B. Det Europæiske Råds rolle i programudformningen

Sideløbende med den udvikling, der er knyttet til de successive traktater, har Det Europæiske Råd spillet en vigtig rolle, hvad angår udviklingen og fremskridtene inden for de forskellige aspekter af området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I oktober 1999 afholdt Det Europæiske Råd et ekstraordinært møde i Tampere for at drøfte, hvorledes et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed kunne oprettes gennem fuldt ud at udnytte mulighederne i henhold til Amsterdamtraktaten.

I november 2004 vedtog Det Europæiske Råd et nyt femårigt program, Haagprogrammet.

Den 10. og 11. december 2009 vedtog Det Europæiske Råd Stockholmprogrammet. I dette nye flerårige program for perioden 2010-2014 fokuseres der på de interesser og behov, som borgerne og andre personer, som Unionen har et ansvar for, har.

I Lissabontraktaten anerkendes og fastslås Det Europæiske Råds vigtige rolle i at udforme »strategiske retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed« (artikel 68 i TEUF). I juni 2014 fastlagde Rådet disse retningslinjer for de kommende år. De er i tråd med prioriteterne i EU's strategiske dagsorden, der også blev vedtaget i juni 2014.



De strategiske retningslinjer bygger på de fremskridt, der blev nået med Stockholm-programmet. En midtvejsrevision af disse retningslinjer er i gang.

C. Oprettelse af specialiserede organer til forvaltning af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed: agenturer

Der er oprettet en række forskellige agenturer, som skal bidrage til forvaltningen af politikker inden for en række vigtige aspekter på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Europol inden for politisamarbejdet, Det Europæiske Politiakademi (Cepol), Eurojust inden for det retlige samarbejde i straffesager, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) i forbindelse med de grundlæggende rettigheder og bekæmpelsen af forskelsbehandling, Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA), den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex) med ansvar for koordination af kontrollen ved de ydre grænser, Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og EU's Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet råder over en række instrumenter og beføjelser, således at det kan varetage sin rolle fuldt ud:

- beføjelser på det lovgivningsmæssige område, idet Parlamentet allerede inden Lissabontraktaten optrådte som medlovgiver inden for rammerne af den fælles beslutningsprocedure, hvorved dets inddragelse i områder inden for tredje søjle dog var begrænset til rådgivende udtalelser
- budgetmæssige beføjelser, idet Europa-Parlamentet fastlægger EU-budgettet i fællesskab med Rådet
- beføjelse til at indbringe annullationssøgsmål for Domstolen, hvilket er en beføjelse, som Europa-Parlamentet bl.a. har udøvet for at anmode om og opnå annullation af visse artikler i direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus^[2]
- beføjelse til politiske initiativer gennem vedtagelse af initiativbetænkninger og beslutninger om de emner, Europa-Parlamentet vælger at behandle
- mulighed for at sende delegationer til medlemsstaterne for at opnå indsigt i problemer og kontrollere, hvorledes den lovgivning, der er vedtaget på EU-niveau, gennemføres.

De vigtigste prioriteter, som Europa-Parlamentet konstant har lagt vægt på i de seneste år, kan sammenfattes som følger:

- anerkendelse af og hensyntagen til den stigende betydning af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i forhold til EU's udvikling
- afskaffelse af den tredje søjle og inddragelse af områderne for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager i EU's procedurer og lovgivning, således at

[2] EU-Domstolen, dom af 6.5.2008, sag C-133/06.



Europa-Parlamentet kan udøve sin demokratiske rolle i den lovgivningsmæssige procedure fuldt ud

- ophævelse af reglen om enstemmighed i Rådet for at lette beslutningsprocessen
- fastholdelse af den rette balance mellem beskyttelsen af borgernes grundlæggende rettigheder og behovet for sikkerhed og terrorbekæmpelse
- øget beskyttelse og fremme af de grundlæggende rettigheder, navnlig gennem vedtagelse af et retligt bindende EU-charter om grundlæggende rettigheder samt oprettelsen af etagentur for grundlæggende rettigheder som udgør et effektivt instrument og en ekspertise inden for grundlæggende rettigheder.

Kristiina Milt
05/2019

