



ETT OMRÅDE MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA: ALLMÄNNA ASPEKTER

Lissabonfördraget ger förverkligandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa en mer framträdande roll. Genom fördraget infördes flera nya och viktiga inslag: en mer effektiv och demokratisk beslutsprocess som markerar att den gamla pelarstrukturen nu är avskaffad, utökade befogenheter för Europeiska unionens domstol och en ny roll för de nationella parlamenten. De grundläggande rättigheterna förstärks genom en stadga om de grundläggande rättigheterna som nu är rättsligt bindande för EU.

RÄTTSLIG GRUND

Artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) lyder som följer: ”Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.” I denna artikel, där EU:s bredare målsättningar presenteras, rankas upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa högre än i föregångaren Nicefördraget, eftersom denna målsättning nämns före förverkligandet av den inre marknaden.

Avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), artiklarna 67–89, handlar om området med frihet, säkerhet och rättvisa. Utöver de allmänna bestämmelserna innehåller denna avdelning specifika kapitel om

- politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring,
- civilrättsligt samarbete,
- straffrättsligt samarbete, och
- polissamarbete^[1].

Danmark deltar inte i rådets antagande av åtgärder i enlighet med avdelning V i EUF-fördraget, medan Storbritannien och Irland deltar i antagandet och tillämpningen av specifika åtgärder endast om de själva beslutar att göra så (protokollen nr 21 och 22).

Förutom dessa bestämmelser bör även andra artiklar nämnas som är intimt förknippade med upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Det handlar om artikel 6 i EU-fördraget om stadgan om de grundläggande rättigheterna och

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



Europakonventionen, artikel 8 i EUF-fördraget om att undanröja bristande jämställdhet, artikel 15.3 i EUF-fördraget om rätten till tillgång till institutionernas handlingar, artikel 16 i EUF-fördraget om rätten till skydd av personuppgifter samt artiklarna 18–25 i EUF-fördraget om icke-diskriminering och unionsmedborgarskap.

MÅL

Följande mål för området med frihet, säkerhet och rättvisa anges i artikel 67 i EUF-fördraget:

- 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.
- Unionen ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, och den ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer. I denna avdelning likställs statslösa personer med medborgare i tredjeländer.
- Unionen ska verka för att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom förebyggande och bekämpning av brottslighet, rasism och främlingsfientlighet, genom åtgärder för samordning och samarbete mellan polismyndigheter och straffrättsliga myndigheter och andra behöriga myndigheter samt ömsesidigt erkännande av domar och beslut i brottmål och, vid behov, genom tillnärmning av den straffrättsliga lagstiftningen.
- Unionen ska underlätta tillgången till rättsväsendet, särskilt genom principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga och utomrättsliga avgöranden på det civila området.

RESULTAT

A. De viktigaste nyheterna i Lissabonfördraget

1. En effektivare och mer demokratisk beslutsprocess

Genom Lissabonfördraget avskaffades den tredje pelaren, som byggde på mellanstatligt samarbete, och gemenskapsmetoden blev rådande på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Antagandet av lagstiftningstexter sker numera som regel enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som beskrivs i artikel 294 i EUF-fördraget. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet, och parlamentet yttrar sig som medlagstiftare genom medbeslutandeförfarandet.

2. En ny roll för de nationella parlamenten

I artikel 12 i EU-fördraget och protokollen nr 1 och 2 anges de nationella parlamentens roll i EU. De nationella parlamenten har nu åtta veckor på sig att granska varje förslag till lagstiftningsakt utifrån subsidiaritetsprincipen innan något beslut kan fattas på EU-nivå om ett förslag till lagstiftningsakt. Ett förslag för området med frihet, säkerhet och rättvisa ska omprövas om en fjärdedel av de nationella parlamenten begär det (artikel 7.2 i protokoll nr 2).



Det går att väcka talan om ogiltigförklaring inför domstolen om en lagstiftningsakt bryter mot subsidiaritetsprincipen.

De nationella parlamenten deltar i utvärderingen av Eurojust och Europol (artiklarna 85 och 88 i EUF-fördraget).

3. Ökade befogenheter för Europeiska unionens domstol

Det går numera att utan begränsningar ansöka om ett förhandsavgörande av domstolen angående alla aspekter av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Efter att den fem år långa övergångsperioden efter Lissabonfördragets ikraftträdande upphörde (den 1 december 2014) kan lagstiftningsakter som antagits inom ramen för det gamla fördraget på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete numera också bli föremål för ett sådant förfarande. Samma system gäller för talan om fördragsbrott (protokoll 36).

4. En mer framträdande roll för kommissionen

Kommissionens möjlighet att väcka talan om fördragsbrott mot medlemsstater som inte följer bestämmelser som antagits på området med frihet, säkerhet och rättvisa utgör en viktig nyhet. Kommissionen får därigenom en ny befogenhet för att se till att lagtexterna tillämpas korrekt.

5. Medlemsstaternas eventuella medverkan vid utvärderingen av hur politiken genomförs för området med frihet, säkerhet och rättvisa

Enligt artikel 70 i EUF-fördraget får rådet på förslag av kommissionen besluta om åtgärder som fastställer formerna för hur medlemsstaterna i samarbete med kommissionen ska genomföra en objektiv och opartisk utvärdering av hur medlemsstaternas myndigheter genomför politiken för området med frihet, säkerhet och rättvisa.

B. Europeiska rådets roll för programplaneringen

Parallellt med den successiva utvecklingen genom de olika fördragen bör Europeiska rådets roll för utvecklingen av området med frihet, säkerhet och rättvisa och de framsteg som där har gjorts särskilt betonas.

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 hölls ett särskilt möte om att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att fullt ut utnyttja de möjligheter som erbjuds genom Amsterdamfördraget.

I november 2004 antog Europeiska rådet ett nytt femårigt handlingsprogram, Haagprogrammet.

Den 10 och 11 december 2009 antog Europeiska rådet Stockholmsprogrammet. I detta fleråriga program för perioden 2010–2014 riktades uppmärksamheten i första hand mot intressena och behoven för de medborgare och andra personer som EU har ett ansvar för.

I Lissabonfördraget erkänns formellt Europeiska rådets ledande roll för att ”fastställa strategiska riktlinjer för lagstiftningsprogrammet och den operativa programplaneringen på området med frihet, säkerhet och rättvisa” (artikel 68 i EUF-fördraget). I juni 2014 fastställde Europeiska rådet dessa riktlinjer för de kommande åren. De ligger i linje



med de prioriteringar som anges i den strategiska agendan för EU, som också antogs i juni 2014. De strategiska riktlinjerna bygger på de framsteg som uppnåtts inom Stockholmsprogrammet. En halvtidsöversyn av dessa riktlinjer pågår.

C. De särskilda aktörerna för förvaltningen av området med frihet, säkerhet och rättvisa: organen

Olika organ har inrättats för att bidra till förvaltningen av politiken för ett visst antal viktiga delområden inom området med frihet, säkerhet och rättvisa: Europol för polissamarbetet; Europeiska polisakademien (Cepol); Eurojust för det straffrättsliga samarbetet; Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), som arbetar med grundläggande rättigheter och mot diskriminering; Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN); Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), som ansvarar för att samordna kontrollen av de yttre gränserna; Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) samt Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet har en rad verktyg och befogenheter för att uträtta sina uppgifter till fullo:

- Befogenhet på lagstiftningsområdet: även om parlamentet också före Lissabonfördraget var medlagstiftare inom ramen för medbeslutandeförfarandet så begränsades dock dess insats på området för den tredje pelaren till rådgivande yttranden.
- Befogenhet på budgetområdet: parlamentet fastställer EU:s budget tillsammans med rådet.
- Befogenhet att väcka talan vid domstolen inom ramen för en ogiltighetsförklaring: denna befogenhet har parlamentet utnyttjat framför allt för att begära och få till stånd ogiltigförklaring av vissa artiklar i direktivet 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus^[2].
- Politisk initiativrätt genom antagande av så kallade initiativbetänkanden samt resolutioner i frågor som parlamentet väljer att ta upp.
- Möjlighet att skicka delegationer till medlemsstaterna för att kartlägga problem och kontrollera hur den lagstiftning som har antagits på EU-nivå tillämpas.

De huvudprioriteringar som parlamentet ständigt har framhållit under de senaste åren kan sammanfattas på följande sätt:

- Att inse och ta hänsyn till den ökande betydelsen för området med frihet, säkerhet och rättvisa inom EU:s utveckling.
- Att avskaffa den tredje pelaren och integrera områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete i EU:s förfaranden och lagstiftning, så att parlamentet kan utöva sin demokratiska roll i lagstiftningsprocessen fullt ut.

[2] Domstolens dom av den 6 maj 2008 i mål C-133/06.



- Att slopa regeln om enhällighet i rådet för att underlätta beslutsfattandet.
- Att upprätthålla en lämplig balans mellan skyddet av medborgarnas grundläggande rättigheter och de krav som säkerhet och terrorbekämpning ställer.
- Att stärka skyddet för och främjandet av de grundläggande rättigheterna, i synnerhet genom att anta en rättsligt bindande EU-stadga om de grundläggande rättigheterna och genom att inrätta en byrå för grundläggande rättigheter som på ett effektivt sätt kan tillhandahålla stöd och sakkunskap på området för grundläggande rättigheter.

Kristiina Milt
05/2019

