

# EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

---

*Plenarhandling*

24.11.2006

B6-0625/2006

## FÖRSLAG TILL RESOLUTION

till följd av fråga för muntligt besvarande B6-0428/2006

i enlighet med artikel 108.5 i arbetsordningen

från Jean-Marie Cavada

för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

om EU:s framsteg med att skapa ett område för frihet, säkerhet och rättvisa (artiklarna 2 och 39 i EU-fördraget)

**Europaparlamentets resolution om EU:s framsteg med att skapa ett område för frihet, säkerhet och rättvisa (artiklarna 2 och 39 i EU-fördraget)**

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av artikel 2 i EU-fördraget, där det fastställs att unionen skall utvecklas som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa,
- med beaktande av artikel 39 i samma fördrag, där det föreskrivs att Europaparlamentet skall hålla en debatt om de framsteg som gjorts på detta område,
- med beaktande av rådets svar på den muntliga frågan (B6-0428/2006) vid diskussionen den 27 september 2006 och kommissionens redogörelse för sina meddelanden om genomförandet av Haag-programmet och för sina framtidsperspektiv,
- med beaktande av debatten vid det parlamentariska mötet den 2 och 3 oktober 2006, som anordnades gemensamt med Finlands riksdag,
- med beaktande av artikel 108.5 i arbetsordningen, och av följande skäl:
  - A. I en allt mer globaliserad värld med ständiga kriser och spänningar, ekonomiska ojämlikheter, allt större migrationsströmmar, ideologiska och kulturella konfrontationer som berör allt fler personer och terroristhot av okänd omfattning kräver de europeiska medborgarna i allt högre grad att inom unionen få mer frihet, säkerhet och rättvisa.
  - B. Sju år efter det att Tammerforsprogrammet antogs har EU fortfarande inte någon samordnad invandringspolitik. Inte minst saknas en politik för laglig invandring.
  - C. Följande gäller för dessa yttre påtryckningar:
    - De kunde inte beaktas av Europeiska rådet 1999 vid antagandet av det första programmet i Tammerfors och de beaktades inte tillräckligt vid fastställandet av Haag-programmet i november 2004.
    - De är redan okontrollerbara på medlemsstatsnivå och de kommer att bli svåra att kontrollera av unionen själv, om man inte snabbt förser sig med de resurser som behövs för att uppfylla sina ambitioner och uppträder som en trovärdig aktör när det gäller politiken för området med frihet, säkerhet och rättvisa gentemot andra internationella organisationer såsom FN<sup>1</sup> eller, på regional nivå, den afrikanska unionen för migrations- och utvecklingspolitiken eller, på den europeiska kontinenten,

---

<sup>1</sup> Särskilt säkerhetsrådet och dess kommittéer med ansvar för att bekämpa terrorism, rådet för grundläggande rättigheter och specialiserade organ, som på olika sätt kan påverka EU:s åtgärder avseende frihet, säkerhet och rättvisa.

utan ett mer strukturerat samarbete med Europarådet och dess organ med ansvar för att främja rättsstatsprincipen och skyddet av de grundläggande rättigheterna<sup>1</sup>.

- D. I avsaknad av ett enhetligt regelverk och på grund av medlemsstaternas isärgående åsikter kan EU, när det gäller området för frihet, säkerhet och rättvisa, inte på allvar påverka tredjeländers ståndpunkter, inbegripet när det gäller sina allierade såsom Förenta staterna, vilket kan påverka EU:s trovärdighet och tvinga EU till att underordna sig dessa länders politiska och strategiska initiativ.
- E. EU:s strategiska svaghet beror inte bara på att dess politik endast nyligen överfördes till EU-nivå<sup>2</sup> utan framför allt på att överföringen gjordes i samband med Maastricht- och Amsterdamfördragen med många reservationer från medlemsstaternas sida och att övergången till det normala lagstiftningsförfarandet, som förutsågs redan 1993, gjordes mycket långsamt under 1999, 2001, 2004 och slutligen 2005 i samband med att ”övergångsklausulerna”, som föreskrivs i artikel 67 i EG-fördraget, delvis genomfördes i och med Haagplanen.
- F. På grund av de allt fler rättsliga grunderna för ett och samma politiska mål, det stora antalet konflikter och rättsliga prövningar för att avgränsa räckvidden för institutionernas befogenheter, regeln om enhetlighet och, framför allt, avsaknaden av en verklig demokratisk och rättslig kontroll ter sig den befintliga politiken inom ramen för den tredje pelaren mycket bräcklig avseende EU:s respekt för de principer som unionen är grundad på (artikel 6 i EU-fördraget).
- G. Det är förbundet med risker att utanför den ram som fördragen erbjuder vidareutveckla frågor som redan är föremål för förslag från EU-institutionerna. Det finns därför skäl för EU:s institutioner att öppet och i lojalt samförstånd diskutera, även med medlemsstaternas parlament, förslaget att införliva Prümfördraget i EG-fördraget så att parlamentet kan utöva demokratisk kontroll.
- H. Medlemsstaterna är de första som är medvetna om denna bristfälliga situation ur demokratisk, rättslig och till och med funktionell synvinkel och, genom att underteckna det konstitutionella fördraget, åtog de sig att göra det som endast var en erkänd möjlighet för rådet i Maastrichtfördraget obligatoriskt från och med november 2006.
- I. Genomförandet av ”övergångsklausulerna”, som föreskrivs i artikel 67 i EG-fördraget och artikel 42 i EU-fördraget, är förenligt både med den befintliga och framtida konstitutionella situationen och rådet bör följaktligen också genomföra dem i enlighet med artikel 18 i Wienkonventionen, enligt vilken parterna åtar sig att samarbeta lojalt för att skapa de bästa förutsättningarna för den framtida ratificeringen.
- J. Man bör godkänna kommissionens förslag om att under 2007 genomföra de övergångsklausuler som föreskrivs i artikel 67 i EG-fördraget (genom att upphäva begränsningarna av domstolens befogenheter för ärenden inom ramen för avdelning IV i

---

<sup>1</sup> Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, Europarådets generalsekreterare, kommissarien för de mänskliga rättigheterna.

<sup>2</sup> Även om de första försöken att skapa ett europeiskt rättsområde skedde redan 1975 till följd av en första våg av terroristattacker på kontinenten.

EG-fördraget) och artikel 42 i EU-fördraget, vilket Europaparlamentet rekommenderade Europeiska rådet redan den 14 oktober 2004<sup>1</sup>.

- K. Genomförandet av övergångsklausulerna ger rådet möjlighet att besluta om sina omröstningsvillkor och det finns i detta sammanhang flera lösningar för att i vissa fall och/eller för fastställa perioder bevara enhälligheten, förutsatt att Europaparlamentet, för samtliga dessa frågor som rör de europeiska medborgarnas rättigheter, har medbeslutanderätt och att parlamentet inte kan anses som mindre viktig än den minsta av medlemsstaterna.
- L. Övergångsklausuler som genomförs i enlighet med befintliga fördrag är redan förenliga med den ram som föreskrivs i det konstitutionella fördraget och går inte längre än vad som föreskrivs i fördraget (till exempel avseende kvoter för invandringpolitiken).
- M. Det är viktigt att fastställa i vilken riktning övergångsklausulerna skall gå och om de nya målen inte kan läggas till de befintliga fördragen. Därför vore det lämpligt att under de kommande två åren göra en konsolidering/förenkling av unionens regelverk inom ramen för området för frihet, säkerhet och rättvisa, enligt den utveckling som skett genom samarbetet mellan medlemsstaterna, i synnerhet sedan Maastrichtfördraget. Detta konsoliderings- och förenklingsarbete bör syfta till att avskaffa många inkonsekvenser och, i den mån det är möjligt, generalisera resultatet av det förstärkta samarbetet (se Schengen).
- N. Starka krav på att det praktiska samarbetet inom ramen för gällande fördrag förbättras har framförts av såväl medborgare som samarbetspartner, liksom av rådet, som hittills inte lyckats nå den enighet som krävs för att göra verkliga framsteg när det gäller sådant samarbete.
- O. Nya medlemsstater som uppfyller Schengenkriterierna och som har möjlighet att gå med i systemet bör inte bli orättvist bestraffade för att de är rejält försenade i genomförandet av SIS II (andra generationen av Schengens informationssystem).
- P. Europaparlamentet har gett prov på anmärkningsvärd snabbhet och kompromissvillighet genom att redan i första behandlingen nå överenskommelse om de tre lagstiftningstexter som tillsammans utgör den rättsliga grunden för SIS II.
- 1. Europaparlamentet ber kommissionen att under 2007 till rådet överlämna förslaget till beslut om genomförandet av artikel 42 i EU-fördraget och överföringen till gemenskapsramen (avdelning IV i EG-fördraget) av bestämmelserna om det straffrättsliga polisiära (inbegripet Europol) och rättsliga samarbetet (inbegripet Eurojust).

---

<sup>1</sup> Europaparlamentet rekommenderar Europeiska rådet och rådet att låta sig inspireras av följande tre allmänna krav då de definierar hur framtiden för området med frihet, säkerhet och rättvisa skall se ut: Förstärka legitimiteten för området med frihet, säkerhet och rättvisa genom att besluta, enligt andemeningen i konstitutionen och i de avtal som redan slutits för tillämpning av Nicefördraget, om övergång till medbeslutandeförfarande med parlamentet, beslut med kvalificerad majoritet i rådet och utvidgning av domstolens kontroll i frågor som hör till området med frihet, säkerhet och rättvisa, främst åtgärder avseende invandring (artikel 67 i EG-fördraget), och i andra hand åtgärder avseende kampen mot terrorism och den internationella brottsligheten (artikel 42 i EU-fördraget).

2. Europaparlamentet ber rådet att vidta följande åtgärder:
- Brådskanande och i enlighet med parlamentets ståndpunkt anta förslaget till beslut på grundval av artikel 67.2 i EG-fördraget avseende upphävande av begränsningarna av domstolens befogenheter inom ramen för avdelning IV i EG-fördraget, samt göra allt i dess makt för att påskynda meddelande av förhandsavgöranden i frågor som rör området för frihet, säkerhet och rättvisa.
  - Se till att användningen av medbeslutande med parlamentet och kvalificerad majoritet i rådet i utökas i samtliga fall då detta är möjligt och i enlighet med de gällande fördragen, exempelvis i ärenden som rör laglig invandring eller integrering av tredjelandsmedborgare såsom det nederländska ordförandeskapet förutsåg 2004.
3. Europaparlamentet uppmanar Europeiska rådet att ge rådet och kommissionen följande riktlinjer:
- a) Omorganisera den europeiska lagstiftningen efter det grundläggande behovet att garantera en hög skyddsnivå av de grundläggande rättigheterna inom ramen för unionen och, när det gäller de enskildas rättigheter, inte endast begränsa sig till gränsöverskridande frågor. Europaparlamentet bör i detta sammanhang kunna få expertkunskaper och stöd från den framtida byrån för de grundläggande rättigheterna.
  - b) Vidta åtgärder för att stärka skyddet av de principer som ligger till grund för EU (artikel 6 i EU-fördraget) och de varnings- och påföljdsmekanismer som föreskrivs i artikel 7 i EU-fördraget. De europeiska domstolarnas och författningsdomstolarnas praxis samt undersökningar som genomförts av både Europarådet och Europaparlamentet visar att medlemsstaterna och EU-institutionerna konstant bör kontrollera att dessa principer efterlevs och de bör utarbeta offentliga riktlinjer för att förbättra kvaliteten på rättvisan och det polisiära samarbetet. De varnings- och påföljdsmekanismer som föreskrivs i artikel 7.1 i EU-fördraget bör i detta sammanhang vara en normal åtgärd som används för att hjälpa varandra i syfte att garantera en hög nivå av skydd för de principer som föreskrivs i artikel 6 i EU-fördraget.
  - c) Bemöta kravet på en verklig förbättring av det praktiska samarbetet genom att stärka och harmonisera Eurojusts och dess nationella medlemmars befogenheter, i synnerhet genom att ge dem befogenheter att samordna undersökningar och rättsliga påföljder och befogenheter att inleda rättsliga förfaranden och bidra till att lösa intressekonflikter, samt genom att ge Europol befogenheter att organisera och samordna undersökningar och operativa åtgärder tillsammans med medlemsstaternas behöriga myndigheter inom ramen för gemensamma undersökningsteam. De nationella parlamenten och Europaparlamentet bör varje år diskutera framstegen och problemen i samband med denna verksamhet och undersöka om den nationella eller europeiska lagstiftningen behöver ändras.
  - d) Se till att man inte skapar en övervakningsstat genom gemenskapslagstiftningen och strikt begränsa de offentliga myndigheternas inblandning i utövandet av de individuella friheterna. Detta bör vara föremål för en regelbunden granskning där Europaparlamentet och de nationella parlamenten deltar.

- e) Åtgärda de nuvarande bristerna i gemenskapslagstiftningen när det gäller behandlingen av konfidentiella uppgifter som innehas av EU-institutionerna, följaktligen förutse en översyn av artikel 9 i förordning (EG) nr 1049/01 och inrättandet inom parlamentet av ett utskott för kontroll av konfidentiell verksamhet.
  - f) Genom att anta rådsrekommendationer, främja genomförandet i medlemsstaterna av Europarådets generalsekreterares principer/rekommendationer i enlighet med artikel 52 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna när det gäller parlamentarisk kontroll över säkerhetstjänsterna (se särskilt de framtida rekommendationerna från det parlamentariska utskottet med ansvar för ärendet med flygningar/CIA).
4. Europaparlamentet uppmanar rådet att omgående framlägga för parlamentet de riktlinjer som det är i färd med att utarbeta om utkastet till rambeslut om skydd av personuppgifter i samband med polissamarbete och rättsligt samarbete i brottsärenden. Parlamentet varnar för att utkastet kan tömmas på innehåll, och erinrar om rådets åtagande att se till att parlamentet involveras i rambeslutets godkännande.
  5. Europaparlamentet uppmanar de nationella parlamenten att så fort som möjligt utvärdera effekten på nationell nivå av rådets planerade bestämmelser när det gäller skydd av uppgifter och genomförandet av principerna om att databaser med uppgifter som behandlas av säkerhetsskäl skall vara tillgängliga och sammankopplade. Parlamentet uppger redan nu att det är intresserat av att beakta resultaten av denna utvärdering i sina yttranden till rådet om dessa ärenden.
  6. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att varje år offentliggöra en rapport som redogör för arbetet inom den grupp inom kommissionen som ansvarar för grundläggande rättigheter. Parlamentet uppmanar vidare kommissionen att så snart som möjligt presentera en översikt över de aktiviteter och de beslut som denna grupp presterat under de senaste två och ett halvt åren.
  7. Europaparlamentet anser, när det gäller så känsliga politiska områden som grundläggande rättigheter, invandring och stärkande av säkerheten, att det är viktigt att EU-institutionerna inte försöker ersätta medlemsstaterna utan i stället kompletterar dem. Det måste för övrigt garanteras att införlivandet i gemenskapens behörighetsområde av det straffrättsliga polisiära och rättsliga samarbetet åtföljs av en viss insyn när det gäller följande:
    - a) Medlemsstaternas befintliga initiativrätt på lagstiftningsområdet (rådet skulle kunna åta sig att be kommissionen att i enlighet med artikel 208 i EG-fördraget lägga fram lagstiftningsförslag på områden som angetts av en fjärdedel av medlemsstaterna).
    - b) För att möjliggöra för de nationella parlamenten att ta ställning till förslag under behandling på området för frihet, säkerhet och rättvisa. För närvarande har dessa en tidsfrist på sex veckor innan rådet fattar beslut om ett visst förslag. Europaparlamentet skulle kunna åta sig att inte nå en överenskommelse vid första behandlingen med rådet före denna tidsfrist.

8. Europaparlamentet erinrar om behovet av att bevara en viss koherens i EU:s lagstiftningsbefogenheter genom att till exempel ange att lagstiftningen på invandringsområdet inte bara begränsar sig till illegal invandring utan också täcker laglig invandring.
9. Europaparlamentet uttrycker sin djupa oro över Förenta staternas skriftligt meddelade tolkning av det tillfälliga avtalet om passageraravgifter, varav det framgår att de amerikanska myndigheterna har valt en tolkning som går utöver avtalets innehåll, särskilt vad gäller avtalets syfte, amerikanska inrättningsorgan och organs tillgång till passageraravgifter och antalet avgifter som får begäras.
10. Europaparlamentet uppmanar rådet att omgående godkänna utkastet till rambeslut om vissa rättssäkerhetsgarantier i brottmål i Europeiska unionen (KOM(2004)0328), varvid det bör ta behörig hänsyn till parlamentets yttrande av den 12 april 2005 (P6\_TA(2005)0091).
11. Europaparlamentet erinrar om behovet av att, i enlighet med vad som förutsågs i Tammerfors 1999, vidta följande åtgärder:
  - Generalisera principen om ömsesidigt erkännande för att detta skall bli hörnstenen i EU:s lagstiftning.
  - Stärka tillgången till rättvisan enligt vad som föreskrivs i förslagen om medling i civilrättsliga tvister, småmål och betalningsorder.
  - Endast föreskriva rättsliga harmoniseringar efter att en konsekvensbeskrivning gjorts av de grundläggande rättigheterna, i vilken de nationella parlamenten deltar.
12. Europaparlamentet bekräftar behovet av att bevara medlemsstaternas rätt att ömsesidigt hjälpa och kontrollera varandra, vilket redan är fallet för Schengensamarbetet och kampen mot terrorism, även om den tredje pelaren införlivas i gemenskapens behörighetsområde och utan att detta påverkar kommissionens befogenheter.
13. Europaparlamentet stöder kommissionens meddelande nyligen som syftar till att inrätta ett utvärderingssystem för de politiska åtgärderna på området för frihet, säkerhet och rättvisa och påminner om att följande bör gälla för utvärderingen:
  - a) Den skall vara föremål för ett årligt meddelande till Europaparlamentet för att parlamentet skall kunna diskutera den i enlighet med fördragen och höra de nationella parlamenten.
  - b) Den bör möjliggöra för företrädarna för civilsamhället och den akademiska världen att i högre grad delta i bedömningen av effekterna av politiken och åtgärderna i samband med området för frihet, säkerhet och rättvisa.
14. Europaparlamentet anser slutligen att även de vackraste målen endast förblir avsikter om de inte åtföljs av tillräckliga mänskliga och finansiella resurser i följande syften:

- a) För att inom EU genomföra principen om solidaritet och lojalt samarbete mellan medlemsstaterna, även på det finansiella området.
  - b) För att anpassa de europeiska organens befogenheter (bland annat Europol, Eurojust, Frontex, Olaf och CEPOL) så att de skall kunna genomföra de strategiska prioriteringar som medlemsstaterna fastställt på EU-nivå.
  - c) För att förutse och hantera civila krissituationer av internationell räckvidd.  
Kommissionen och rådets generalsekretariat förfogar redan över viss sakkunskap när det gäller utbyte av mänskliga, tekniska och finansiella resurser med mycket kort frist.
15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att göra vad den kan för att påskynda genomförandet av den andra generationen av Schengens informationssystem, hålla parlamentet underrättat om de framsteg som görs på detta område och se till att förklara såväl de förseningar som redan konstaterats som de som är att vänta i framtiden.
16. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till Europeiska rådet, rådet, kommissionen och medlemsstaternas regeringar och parlament.