



## ETT OMRÅDE MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA: ALLMÄNNA ASPEKTER

I fördragen läggs stor vikt vid förverkligandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. 2009 infördes flera viktiga nyheter: 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 stärks genom den rättsligt bindande EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

### RÄTTSLIG GRUND

Artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Denna artikel, där EU:s bredare målsättningar presenteras, rankar 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<sup>[1]</sup>.

Danmark deltar inte i rådets beslut om åtgärder enligt avdelning V i EUF-fördraget ([protokoll nr 22](#) – ”**opt-out**” – innebär att Danmark inte deltar i denna politik). Landet har dock sedan 2001 ändå genomfört Schengenregelverket på mellanstatlig basis. När det gäller det civilrättsliga samarbetet och reglerna för vilka domstolar som har behörighet att avgöra tvister av privaträttslig och kommersiell art mellan privatpersoner som är bosatta i olika medlemsstater ([Bryssel I-förordningen](#)) ingick kungariket Danmark och EU den 19 oktober 2005 ett [avtal om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område](#). Enligt artikel 3.2 i avtalet ska Danmark, när ändringar antas, underrätta kommissionen om sitt beslut att genomföra ändringarna eller inte. Irland deltar i antagandet och tillämpningen av specifika åtgärder endast efter ett eget beslut att göra detta (”**opt-in**”) ([protokoll nr 21](#)).

[1]Se faktabladen [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#) och [4.2.7](#).



Förutom dessa bestämmelser bör även andra artiklar nämnas som är ouplösligt förbundna 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 Europakonventionen<sup>[2]</sup>, 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<sup>[3]</sup> samt artiklarna 18–25 i EUF-fördraget om icke-diskriminering och unionsmedborgarskap<sup>[4]</sup>. I EUF-fördraget har det också införts ett antal ”bromsklausuler” i fall där en medlemsstat anser att ett förslag till lagstiftning skulle negativt påverka grundläggande aspekter av dess straffrättsliga system (artikel 82.3 i EUF-fördraget), liksom gemensamma minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag (artikel 83.3 i EUF-fördraget). Detta fungerar i praktiken på följande sätt: Ett utkast till direktiv läggs fram för Europeiska rådet, och det ordinarie lagstiftningsförfarandet upphävs tillfälligt. Om konsensus uppnås ska Europeiska rådet inom fyra månader hänskjuta utkastet till rådet, som ska avbryta det tillfälliga upphävandet av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

## 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.

---

[2]Se faktablad [4.1.2](#).

[3]Se faktablad [4.2.8](#).

[4]Se faktablad [4.1.1](#).



## 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<sup>[5]</sup>

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 genomförandet av politiken 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

---

[5]Se faktablad [1.3.10](#).



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.

## **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 unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning](#) (Cepol); [Eurojust](#) för det straffrättsliga samarbetet; EU:s [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; <https://euaa.europa.eu/Europeiska> unionens asylbyrå (EUAA); [Europeiska åklagarmyndigheten \(Eppo\)](#)<sup>[6]</sup> samt [Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa](#) (eu-LISA).

## **EUROPAPARLAMENTETS ROLL**

Parlamentet förfogar över en rad verktyg och befogenheter för att uträtta sina uppgifter till fullo.

- Behörighet på lagstiftningsområdet: sedan Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 agerar parlamentet som medlagstiftare inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta har blivit en allmän regel, men med ett antal undantag. Det rör sig bland annat om åtgärder som syftar till att



säkerställa "ett administrativt samarbete mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna" (artikel 74 i EUF-fördraget) och som fortfarande omfattas av ett "särskilt lagstiftningsförfarande" där rådet agerar på förslag av kommissionen eller en fjärdedel av medlemsstaterna, efter att ha hört parlamentet. Dessutom tillämpas ett särskilt lagstiftningsförfarande (rådet beslutar enhälligt efter att ha hört parlamentet) när det gäller åtgärder som fastställer villkor och begränsningar för polissamarbete (artikel 89 i EUF-fördraget) eller bestämmelser om pass, identitetskort och uppehållstillstånd (artikel 77.3 i EUF-fördraget).

- Behörighet på budgetområdet: parlamentet fastställer EU:s budget tillsammans med rådet för program på området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- Granskning av verksamheten vid de EU-byråer som är verksamma på detta politikområde, till exempel genom att skicka delegationer till medlemsstaterna eller till EU:s yttre gränser för att kartlägga problem och kontrollera hur den lagstiftning som antagits på EU-nivå tillämpas.
- Befogenhet att väcka talan vid domstolen för en ogiltighetsförklaring: denna befogenhet har parlamentet utnyttjat exempelvis för att begära ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i rättsakter.
- Politisk initiativrätt genom antagande av så kallade initiativbetänkanden samt resolutioner i frågor som parlamentet väljer att ta upp.

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.
- Att slopa regeln om enhällighet i rådet för att underlätta beslutsfattandet.
- Att göra en rimlig avvägning mellan skyddet av medborgarnas och invånarnas grundläggande rättigheter och de krav som säkerheten och terrorbekämpningen ställer och se till att denna avvägning återspeglas i lagstiftningen och i genomförandet.
- Att stärka skyddet och främjandet av de grundläggande rättigheterna, särskilt genom antagandet av Europeiska unionens rättsligt bindande stadga om de grundläggande rättigheterna och inrättandet av en byrå för grundläggande rättigheter, samt genom inrättandet av en [undersökningskommitté för utredning av användningen av Pegasus och liknande spionprogram](#), som utvärderade hur användningen av spionprogram mot EU-medborgare påverkade de demokratiska processerna och medborgarnas individuella rättigheter i EU.

Detta faktablad har utarbetats av Europaparlamentets utredningsavdelning för medborgerliga rättigheter och konstitutionella frågor.



