



## 4. Borgerne: grundlæggende rettigheder, sikkerhed og retfærdighed

4.1. Individuelle og kollektive rettigheder.....	3
4.1.1. Unionsborgerne og deres rettigheder.....	4
4.1.2. Beskyttelse i EU af de værdier, der er nedfældet i artikel 2 i TEU.....	10
4.1.3. Fri bevægelighed for personer.....	18
4.1.4. Retten til at indgive andragender.....	23
4.1.5. Det europæiske borgerinitiativ.....	27
4.2. Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.....	33
4.2.1. Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: generelle aspekter....	34
4.2.2. Asylpolitik.....	39
4.2.3. Immigrationspolitik.....	45
4.2.4. Forvaltning af de ydre grænser.....	53
4.2.5. Civilretligt samarbejde.....	62
4.2.6. Retligt samarbejde i straffesager.....	69
4.2.7. Politisamarbejde.....	76



4.2.8. Beskyttelse af personoplysninger..... 84



## 4.1. INDIVIDUELLE OG KOLLEKTIVE RETTIGHEDER



## 4.1.1. UNIONSBORGERNE OG DERES RETTIGHEDER

Borgernes individuelle rettigheder og Unionsborgerskabet er forankret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). De er de første skridt i skabelsen af en europæisk identitet. En medlemsstat kan blive pålagt sanktioner, hvis den groft overtræder Unionens grundlæggende værdier.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 2, 3, 7 og 9-12 i TEU, artikel 18-25 i TEUF og artikel 39-46 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ([4.1.2](#)).

### MÅL

EU-retten skaber en række individuelle rettigheder, der direkte kan fuldbyrdes ved domstolene, både horisontalt (mellem enkeltpersoner) og vertikalt (mellem enkeltpersoner og staten). Inspireret af retten til fri bevægelighed for personer, der er nedfældet i traktaterne, har det helt siden 1960'erne været overvejet at indføre en form for europæisk unionsborgerskab med præcist definerede rettigheder og pligter. Efter forberedende arbejde, der begyndte i midten af 1970'erne, blev der i TEU, som blev vedtaget i Maastricht i 1992, fastsat følgende mål for Unionen: styrkelse af "beskyttelsen af medlemsstaternes statsborgeres rettigheder og interesser gennem indførelsen af et unionsborgerskab". Et nyt afsnit i EF-traktaten (tidligere artikel 17-22) omhandlede dette unionsborgerskab og blev bevaret, da traktaten blev til TEUF.

Ligesom det nationale statsborgerskab indebærer unionsborgerskabet et forhold mellem borgeren og EU, som er defineret af rettigheder, pligter og deltagelse i det politiske liv. Det er hensigten at bygge bro mellem EU's stigende indflydelse på EU-borgernes liv og den kendsgerning, at udøvelse af (grundlæggende) rettigheder, opfyldelse af pligter og deltagelse i den demokratiske proces næsten udelukkende er et nationalt anliggende. Artikel 15, stk. 3, i TEUF giver enhver fysisk eller juridisk person i en medlemsstat ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Artikel 16 i TEUF fastslår retten til beskyttelse af personoplysninger ([4.2.8](#)). I artikel 2 i TEU fastslås det, at "Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal".

Artikel 7 i TEU genoptager en bestemmelse, der allerede findes i den tidligere [Nicetraktat \(1.1.4\)](#), og som på en gang indfører en forebyggelsesmekanisme, når der "er en klar fare for", at en medlemsstat "groft overtræder" de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og en sanktionsmekanisme i tilfælde af, at det fastslås, at en medlemsstat »groft og vedvarende overtræder« de selv samme værdier. I første omgang vil Kommissionen opfordre Det Europæiske Råd til enstemmigt at fastslå, at der foreligger en sådan risiko (artikel 7, stk. 2). Dette vil udløse en procedure, der kan føre til, at en medlemsstat mister sin ret til at stemme i Rådet. Denne mekanisme blev taget i brug for første gang i 2017 mod Polen på grund af reformen af landets højesteret.



Desuden skal statsborgernes/unionsborgernes rettigheder og interesser beskyttes bedre i Unionens forbindelser med den øvrige verden (artikel 3, stk. 5, i TEU).

## RESULTATER

I lang tid bestod retsgrundlaget for borgernes rettigheder på EU-plan i det væsentlige af retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen). Siden ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten og chartret om grundlæggende rettigheder er retsgrundlaget blevet udvidet til et ægte unionsborgerskab.

### A. Definition af unionsborgerskabet

I medfør af artikel 9 i TEU og artikel 20 i TEUF har enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab. Statsborgerskab defineres i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale lovgivning. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab, men træder ikke i stedet for dette. Det omfatter en række rettigheder og pligter ud over dem, der hidrører fra statsborgerskab i en medlemsstat. I sag C-135/08, Janko Rottmann mod Freistaat Bayern, forklarede Póiares Maduro, generaladvokat ved EU-Domstolen, forskellen (punkt 23 i udtalelsen):

"Det drejer sig om to begreber, der på samme tid både er uløseligt forbundet og selvstændige. Unionsborgerskabet forudsætter statsborgerskab i en medlemsstat, men det er også et selvstændigt juridisk og politisk begreb i forhold til det nationale statsborgerskab. Statsborgerskab i en medlemsstat giver ikke blot adgang til at drage fordel af de i medfør af fællesskabsretten tildelte rettigheder, det gør os til unionsborgere. Det gør os også til EU-borgere. Unionsborgerskabet er mere end et sæt af rettigheder, der i sig selv kunne tildeles selv til ikke-statsborgere. Det forudsætter eksistensen af et politisk forhold mellem europæiske borgere, skønt det ikke er et forhold, hvor borgerne tilhører det samme folk. [...] Det er baseret på deres fælles forpligtelse til at åbne deres respektive politiske samfund over for andre europæiske borgere og skabe en ny form for samfundsmæssig og politisk solidaritet på europæisk plan.

Det kræver ikke, at der findes et folk, men er baseret på eksistensen af et europæisk politisk rum, hvorfra rettigheder og pligter udspringer. Da unionsborgerskabet ikke afhænger af tilstedeværelsen af et europæisk folk, frembringer det en begrebsmæssig afkobling fra statsborgerskabet. Som en forfatter har bemærket, ligger det radikalt nyskabende element i begrebet unionsborgerskab i den omstændighed, at "Unionen består af borgere, som pr. definition ikke deler det samme statsborgerskab". Ved at gøre statsborgerskab i en medlemsstat til en betingelse for at være en unionsborger har medlemsstaterne i stedet villet markere, at denne nye form for borgerskab ikke rejser tvivl om det primære tilhørsforhold til vores nationale politiske fællesskaber. Denne forbindelse med statsborgerskabet i de forskellige medlemsstater udgør således en anerkendelse af, at der kan eksistere (faktisk, at der eksisterer) et borgerskab, der ikke fastlægges på baggrund af nationalitet.

Dette er unionsborgerskabets mirakel: Det styrker de bånd, der forener os med vores stater (da vi netop er europæiske borgere, fordi vi er statsborgere i vores stater), og på samme tid frigør det os heraf (da vi nu er borgere i mere end blot vores stater). Adgangen til unionsborgerskabet går gennem statsborgerskabet i en medlemsstat, hvilket er reguleret ved national lovgivning, men ligesom enhver form for medborgerskab skaber det et nyt politisk rum, hvorfra der udspringer rettigheder og



pligter, som fastsættes af fællesskabsretten, og som ikke afhænger af staten. [...] På denne baggrund kan det udledes, at selv om det er sandt, at statsborgerskabet i en medlemsstat er en betingelse for adgangen til unionsborgerskabet, er det tilsvarende sandt, at det hertil knyttede sæt af rettigheder og forpligtelser ikke på urimelig vis kan begrænses af det nationale statsborgerskab."

Efter Det Forenede Kongerige trådte ud af EU blev der vedtaget en afgørelse vedrørende de erhvervede rettigheder for britiske statsborgere, der bor i en anden medlemsstat, og for unionsborgere, der er bosat i Det Forenede Kongerige. I årenes løb har hver medlemsstat tildelt sine statsborgere juridiske rettigheder, og EU-retten giver også en række individuelle rettigheder, der direkte kan fuldbyrdes ved domstolene i henhold til EU-Domstolens praksis (*Van Gend & Loos*). Grænserne for de pågældende rettigheder kan anses for at ligge i den nationale lovgivning, som giver dem virkning.

## **B. Borgerskabets indhold (artikel 20 i TEUF)**

Unionsborgerskabet betyder for alle EU-borgere:

- retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (artikel 21 i TEUF) ([4.1.3](#))
- valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg (artikel 22, stk. 1, i TEUF) i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat (se direktiv 94/80/EF af 19. december 1994 vedrørende reglerne for deltagelse i kommunale valg og direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 vedrørende reglerne for valg til Europa-Parlamentet) ([1.3.4](#))
- retten til en anden medlemsstats diplomatiske eller konsulære myndigheds diplomatiske beskyttelse i tredjelande (ikke-EU-stater), hvis deres eget land ikke har diplomatisk repræsentation der, i samme udstrækning som den beskyttelse, der ydes statsborgere i den pågældende medlemsstat
- retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet (artikel 24, stk. 2, i TEUF) og ret til at henvende sig til den ombudsmand (artikel 24, stk. 3, i TEUF), som er udpeget af Europa-Parlamentet, vedrørende fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af EU's institutioner eller organer. Disse procedurer er underlagt henholdsvis artikel 227 og 228 i TEUF ([1.3.16](#) og [4.1.4](#))
- retten til at skrive til enhver af EU's institutioner eller organer på et af medlemsstaternes sprog og til at modtage et svar på samme sprog (artikel 24, stk. 4, i TEUF)
- retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter på visse betingelser (artikel 15 i TEUF).

## **C. Formål**

Med undtagelse af valgrettigheder er indholdet af unionsborgerskabet indtil videre i vid udstrækning blot en systematisering af eksisterende rettigheder (navnlig hvad angår retten til fri bevægelighed, opholdsretten og retten til at indgive andragender), men den er nu indarbejdet i den primære ret på grundlag af en politisk idé.

I modsætning til den grundlovssikring af rettigheder, som har været fremherskende i europæiske stater siden den franske erklæring om menneskerettigheder og civile rettigheder af 1789, giver unionsborgerskabet ingen specifikke garantier vedrørende grundlæggende rettigheder. I artikel 6 i TEU anføres det ganske vist, at Unionen



anerkender de rettigheder, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder, og at den vil tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, men unionsborgerskabets juridiske status er ikke angivet nærmere.

Unionsborgerskabet medfører endnu ikke nogen pligter for unionsborgerne til trods for ordlyden i artikel 20, stk. 2, i TEUF, hvilket udgør en grundlæggende forskel i forhold til statsborgerskab i medlemsstaterne.

I en nylig dom fastslog EU-Domstolen imidlertid ([i sag C-689/21](#)), at det er op til hver enkelt medlemsstat at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab. I en konkret sag var EU-retten ikke til hinder for permanent fortabelse af f.eks. dansk indfødsret og dermed unionsborgerskab. Danmark fik derfor tilladelse til at gøre bevarelsen af dansk indfødsret betinget af, at der forelå en reel tilknytning til dette land. Såfremt den pågældende person ikke har statsborgerskab i en anden EU-medlemsstat, skal der imidlertid tages behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet.

Efter "brexit" fastslog Domstolen desuden den 15. juni 2023, at fortabelsen af status som unionsborger er en automatisk følge af Det Forenede Kongeriges suveræne beslutning om at udtræde af Den Europæiske Union og ikke af udtrædelsesaftalen eller Rådets afgørelse om godkendelse af denne aftale ([sag C-499/21 P, Silver m.fl. mod Rådet](#), [C-501/21 P, Shindler m.fl. mod Rådet](#) og [C-502/21 P, Price mod Rådet](#)).

Kommissionen aflægger hvert tredje år rapport om anvendelsen af EU's retlige bestemmelser om unionsborgerskab og ikke-forskelsbehandling. Den kommende [rapport om 2023](#) vil gøre status over udviklingen på dette område siden den seneste [rapport om unionsborgerskab fra 2020](#), herunder udviklingen i EU-Domstolen.

#### D. Det europæiske borgerinitiativ ([4.1.5](#))

Artikel 11, stk. 4, i TEU indeholder en ny rettighed for EU's borgere: "Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne". Betingelserne for indgivelse og godkendelse af et sådant borgerinitiativ er fastsat i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 211/2011](#). Dens vigtigste bestemmelser er beskrevet i [4.1.5](#).

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Gennem valget til Europa-Parlamentet ved direkte valg udøver unionsborgere en af deres grundlæggende rettigheder i EU, nemlig retten til demokratisk deltagelse i den politiske beslutningsproces i Europa ([artikel 39 i chartret om grundlæggende rettigheder](#)). Europa-Parlamentet har altid arbejdet for at få indført en ensartet valg måde i alle medlemsstaterne for valg til Europa-Parlamentet. Artikel 223 i TEUF fastsætter, at Europa-Parlamentet udarbejder et forslag med henblik herpå ("fastsættelse af de bestemmelser, der er nødvendige for, at dets medlemmer kan vælges ved almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater"). Rådet fastsætter derefter (med enstemmighed og efter godkendelse fra et flertal af Europa-Parlamentets medlemmer) de nødvendige bestemmelser, som træder i kraft, når medlemsstaterne har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser ([1.3.4](#)).



Parlamentet har altid ønsket at omgive unionsborgerskabet med omfattende rettigheder. Det gik ind for, at unionsborgerskabet skulle defineres autonomt i EU, således at unionsborgere fik en selvstændig status. Desuden var det fra starten fortaler for at inkorporere de grundlæggende rettigheder og menneskerettighederne i den primære ret og for, at unionsborgere skulle have ret til at indbringe sager for EU-Domstolen, når disse rettigheder blev krænkede af EU-institutioner eller en medlemsstat (dets [beslutning af 21. november 1991](#)).

Efter Det Forenede Kongeriges udtræden af EU og med hensyn til de erhvervede rettigheder for ca. 3,2 mio. borgere fra de resterende 27 medlemsstater, der er bosiddende i Det Forenede Kongerige, understregede Parlamentet i dets [beslutning af 15. januar 2020](#), at der sikres en passende beskyttelse af borgernes rettigheder "for så vidt angår tidligere erfaringer og forsikringer". Den vedtagne tekst opfordrer også regeringerne i de 27 EU-medlemsstater til at indføre generøse ordninger for de ca. 1,2 mio. britiske statsborgere, der bor i EU.

Artikel 263, stk. 4, i TEUF fastsætter i overensstemmelse med Parlamentets ønsker, at enhver fysisk eller juridisk person kan indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

Med hensyn til retten til aktindsigt vedtog Parlamentet den [17. december 2009 en beslutning om forbedringer af den retlige ramme for aktindsigt](#) efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Det understregede navnlig nødvendigheden af at udvide anvendelsesområdet for [forordning \(EF\) nr. 1049/2001](#) til alle institutioner eller organer, som ikke er omfattet af den oprindelige tekst.

For så vidt angår det [europæiske borgerinitiativ](#) mødes Kommissionens repræsentanter tre måneder efter indgivelsen af et borgerinitiativ med initiativtagerne, og initiativtagerne har også mulighed for at fremlægge initiativet ved en offentlig høring i Europa-Parlamentet. Denne høring arrangeres af det udvalg, der er kompetent med hensyn til borgerinitiativer ([artikel 222 i Europa-Parlamentets forretningsorden](#)).

Parlamentet arrangerede i fællesskab med Rådet og Kommissionen og som ligeværdige partnere med medlemsstaterne [konferencen om Europas fremtid](#), som havde til formål at give de europæiske borgere et nyt rum til debat om Europas udfordringer og prioriteter. Konferencens konklusioner og henstillinger for Europas fremtid blev fremlagt i en [rapport](#) til det fælles formandskab i maj 2022. Parlamentet har forpligtet sig til at følge op på henstillingerne i betænkningen, som henhører under dets kompetenceområde. Den 17. juni 2022 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse med titlen ["Konference om Europas fremtid: Fra vision til konkret handling"](#).

Med hensyn til det kontroversielle spørgsmål om "gyldne pas", som nogle EU-medlemsstater tilbyder ved at sælge deres respektive nationale statsborgerskab – og dermed unionsborgerskab – for at tiltrække udenlandske investorer, har Europa-Parlamentet i sin [beslutning af 16. januar 2014](#) erklæret, at de værdier og de resultater, der er forbundet med EU-borgerskab, ikke er til salg. I en beslutning, der blev [vedtaget den 10. juli 2020](#), gentog Parlamentet sin opfordring til medlemsstaterne om at udfase al eksisterende statsborgerskab, der tilbydes gennem investerings- eller bopælsordninger, da disse ofte er knyttet til hvidvaskning af penge, hvilket kan føre til, at den gensidige tillid og integritet i Schengenområdet undergraves. Den 29. september 2022 besluttede Kommissionen at indbringe Malta for EU-





Domstolen grundet landets statsborgerskabsordning for investorer, også kaldet "gyldne pas" ([traktatbrudsprocedure](#) ved EU-Domstolen i henhold til [artikel 258, stk. 2](#), i TEUF). Kommissionen er af den opfattelse, at tildelingen af statsborgerskab – og dermed unionsborgerskabet – til gengæld for en forudbestemt betaling eller investering og uden en reel tilknytning til de berørte medlemsstater ikke er forenelig med princippet om loyalt samarbejde, der er nedfældet i artikel 4, stk. 3, i TEU. Dette underminer også integriteten af unionsborgerskabets status i henhold til artikel 20 i TEUF. Den 9. marts 2022 vedtog Parlamentet en [beslutning om ordninger for statsborgerskab og opholdsret gennem investeringer](#), hvori det anmodede Kommissionen om inden udløbet af sit nuværende mandat at forelægge et forslag til forordning om på omfattende vis at regulere forskellige aspekter af RBI-ordninger med det formål at harmonisere standarder og procedurer og styrke kampen mod organiseret kriminalitet, hvidvask af penge, korruption og skatteunddragelse. Den 28. marts 2022 vedtog Kommissionen i forbindelse med den russiske invasion af Ukraine en [henstilling](#) om øjeblikkelige skridt i forbindelse med ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer og ordninger for opholdsret til investorer.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 4.1.2. BESKYTTELSE I EU AF DE VÆRDIER, DER ER NEDFÆLDET I ARTIKEL 2 I TEU.

Den Europæiske Union bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal, således som det er fastsat i artikel 2 i Traktaten om den Europæiske Union (TEU). For at sikre at de nævnte værdier respekteres, indeholder artikel 7 i TEU bestemmelser om en EU-mekanisme, der skal fastslå, om en medlemsstat groft og vedvarende overtræder EU's værdier, og om denne medlemsstat skal pålægges sanktioner. Den blev for nylig aktiveret for første gang i forbindelse med Polen og Ungarn. EU er desuden bundet af sit charter om grundlæggende rettigheder og er forpligtet sig til at tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Efter fremkomsten af trusler mod EU's værdier i nogle medlemsstater styrker EU-institutionerne deres værktøjskasse for at imødegå demokratiske tilbageskridt og beskytte demokratiet, retsstatsprincippet, grundlæggende rettigheder, lighed og mindretal i hele Unionen.

### FRA EN RETLIG BESKYTTELSE AF DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER TIL EN KODIFIKATION I TRAKTATERNE

De Europæiske Fællesskaber (EF) (nu Den Europæiske Union) blev oprindeligt oprettet som en international organisation, der primært havde økonomiske kompetencer. Det blev derfor ikke anset for nødvendigt at have udtrykkelige regler om respekten for de grundlæggende rettigheder, som i lang tid ikke var nævnt i traktaterne, og som under alle omstændigheder blev anset for at være sikret ved den [europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder](#) (EMRK) fra 1950, som medlemsstaterne havde undertegnet.

Efter at Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) imidlertid havde bekræftet principperne om direkte virkning og om EU-retten forrang, men havde afvist at undersøge, hvorvidt afgørelser var forenelige med medlemsstaternes nationale ret og forfatningsret ([Stork, sag 1/58](#), [Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft, forenede sager 36, 37, 38-59 og 40-59](#)), begyndte visse nationale domstole at give udtryk for bekymring over de konsekvenser, som en sådan retspraksis kunne have for beskyttelsen af forfatningsmæssige værdier som f.eks. de grundlæggende rettigheder. Hvis EU-retten skulle have forrang for selv national forfatningsret, ville den have mulighed for at tilsidesætte de grundlæggende rettigheder. For at håndtere denne teoretiske risiko afsagde dels den tyske og dels den italienske forfatningsdomstol i 1974 domme, hvori de forsvarede deres beføjelser til at gennemgå EU-retten med henblik på at sikre, at denne var i overensstemmelse med de forfatningsmæssige rettigheder (Solange I; Frontini). Dette fik EU-Domstolen til ved hjælp af sin retspraksis at bekræfte princippet om respekt for de grundlæggende rettigheder, idet den erklærede, at de grundlæggende rettigheder er omfattet af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, hvis overholdelse Domstolen skal sikre ([Stauder, sag 29-69](#)). Disse grundsætninger er inspireret af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne ([Internationale Handelsgesellschaft, sag 11-70](#)) og af internationale



traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne er parter i ([Nold, sag 4-73](#)), herunder EMRK ([Rutili, sag 36-75](#)).

I takt med den gradvise udvidelse af EU's beføjelser til at omfatte politikker, der har en direkte indvirkning på de grundlæggende rettigheder - såsom retlige og indre anliggender (RIA), der senere udviklede sig til et fuldt udbygget område med frihed, sikkerhed og retfærdighed - blev traktaterne ændret med det formål at forankre EU fast i beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. I Maastrichttraktaten blev der henvist til EMRK og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner som generelle principper i EU-retten, mens Amsterdamtraktaten bekræftede de europæiske "principper", som EU bygger på ("værdier" i Lissabontraktaten, som anført i artikel 2 i TEU), og der blev indført en procedure med det formål at suspendere de rettigheder, der er fastsat i traktaterne, i tilfælde af en medlemsstats grove og vedvarende krænkelse af de grundlæggende rettigheder. Udarbejdelsen af chartret om grundlæggende rettigheder og dets ikrafttræden sammen med Lissabontraktaten er den seneste udvikling i denne kodifikationsproces, der har til formål at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU.

## **EU'S TILTRÆDELSE AF DEN EUROPÆISKE KONVENTION TIL BESKYTTELSE AF MENNESKERETTIGHEDER OG GRUNDLÆGGENDE FRIHEDSRETTIGHEDER**

Eftersom EMRK, som alle medlemsstaterne er tiltrådt, er det vigtigste instrument til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i Europa, syntes EF's tiltrædelse af EMRK at være en logisk løsning på behovet for at knytte EF til forpligtelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder. Kommissionen har gentagne gange (i 1979, 1990 og 1993) slået til lyd for EF's tiltrædelse af EMRK. Efter at være blevet anmodet om en udtalelse om sagen fastlog EU-Domstolen i 1996 i sin [udtalelse 2/94](#), at der ikke var nogen bestemmelse i traktaten, der på en generel måde tillagde EF beføjelse til at fastsætte regler om menneskerettigheder eller indgå internationale konventioner på dette område, hvilket gjorde tiltrædelsen juridisk umulig. Denne situation blev afhjulpet ved Lissabontraktaten gennem indførelsen af artikel 6, stk. 2, der gjorde det obligatorisk for Unionen at tiltræde EMRK. Det fulgte heraf, at EU for så vidt angår respekten for de grundlæggende rettigheder (og som det allerede var tilfældet for dets medlemsstater) ville blive underlagt kontrol ved et juridisk organ uden for egne rammer, nemlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Efter tiltrædelsen ville såvel EU-borgere som statsborgere fra lande uden for EU, der opholder sig på EU's område, kunne henvende sig direkte til EMD for på grundlag af bestemmelserne i EMRK at anfægte retsakter, som EU har vedtaget, på samme måde som de kan gøre indsigelse mod retsakter vedtaget af EU's medlemsstater.

Straks efter Lissabontraktatens ikrafttræden indledte EU i 2010 forhandlinger med Europarådet om et udkast til tiltrædelsesaftale, der blev afsluttet i april 2013. I juli 2013 anmodede Kommissionen EU-Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt denne aftale var forenelig med traktaterne. EU-Domstolen afgav den 18. december 2014 en negativ udtalelse, i hvilken den anførte, at udkastet til aftale kunne have en negativ indvirkning på EU-rettens særlige karakteristika og autonomi ([udtalelse 2/13](#)). Efter en tænkepause og drøftelser om, hvordan man kunne løse de spørgsmål, der blev rejst af EU-Domstolen, genoptog EU og Europarådet forhandlingerne i 2019, og disse forhandlinger er stadig i gang.



## EU'S CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Parallelt med den "eksterne" kontrolmekanisme, der blev fastlagt ved EF's tiltrædelse af EMRK med henblik på at sikre, at lovgivningen og politikkerne var i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, var der også behov for en "intern" kontrolmekanisme på EF-plan med hensyn til at muliggøre en foreløbig og selvstændig retslig kontrol ved EU-Domstolen. Til det formål var der behov for et rettighedskatalog, der var specifikt for EU, og på Det Europæiske Råds møde i Köln i 1999 blev det besluttet at indkalde et konvent til udarbejdelse af et charter om grundlæggende rettigheder.

Chartret blev højtideligt proklameret af Parlamentet, Rådet og Kommissionen i Nice i 2000. Det blev efter sin ændring proklameret på ny i 2007. Det var dog først med vedtagelsen af Lissabontraktaten den 1. december 2009, at [chartret](#) fik direkte virkning, jf. artikel 6, stk. 1, i TEU, og at det derigennem blev en bindende kilde til primær ret.

Selv om chartret er baseret på EMRK og andre europæiske og internationale instrumenter, har det på forskellige måder været nyskabende, navnlig fordi det bl.a. omfatter handicap, alder og seksuel orientering som forbudte grunde til forskelsbehandling, og fordi aktindsigt, databeskyttelse og god forvaltning nu regnes blandt de grundlæggende rettigheder, der sikres ved chartret.

Mens chartrets anvendelsesområde på den ene side er potentielt meget bredt, da de fleste af de rettigheder, det anerkender, gives til "alle" uanset nationalitet eller status, begrænser artikel 51 på den anden side dets anvendelse til kun at omfatte EU's institutioner og organer samt medlemsstaterne, når disse gennemfører EU-retten.

## ARTIKEL 7 I TEU, KOMMISSIONENS RETSSTATSRAMME OG -MEKANISME

Med Amsterdamtraktaten blev der indført en ny sanktionsmekanisme for at sikre, at EU's medlemsstater overholder såvel de grundlæggende rettigheder som andre europæiske principper og værdier, såsom demokrati, retsstatsprincippet, lige rettigheder og beskyttelse af mindretal, ud over de juridiske grænser for EU's kompetencer. Dette betød, at EU i forbindelse med situationer med "grov og vedvarende overtrædelse" af disse værdier fik beføjelse til at gribe ind på områder, der ellers var overladt til medlemsstaterne. Parlamentet havde i sit [udkast til EU-traktat fra 1984](#) for første gang foreslået en lignende mekanisme. Nicetraktaten tilføjede en forebyggende fase, i tilfælde af at der er en "klar fare for en grov overtrædelse" af EU's værdier i en medlemsstat. Formålet med denne procedure var at sikre, at beskyttelsen af såvel de grundlæggende rettigheder som af demokratiet, retsstatsprincippet og mindretalenes rettigheder, der alle var blandt Københavnskriterierne for nye medlemsstaters tiltrædelse, fortsatte med at gælde også efter tiltrædelsen og på samme måde for alle medlemsstater.

Artikel 7, stk. 1, i TEU indeholder bestemmelser om en "forebyggende fase", der indebærer, at en tredjedel af medlemsstaterne samt Parlamentet og Kommissionen bemyndiges til at indlede en procedure, hvorved Rådet med et flertal på fire femtedele kan afgøre, hvorvidt der er en "klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder" de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og som omfatter respekt for den menneskelige værdighed, frihed og ligestilling samt respekt for menneskerettighederne, herunder



rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Inden afgørelsen skal der afholdes en høring af den pågældende medlemsstat, og der kan fremsættes henstillinger til denne medlemsstat, mens Parlamentet med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer, der repræsenterer et flertal af dets medlemmer, skal give sin godkendelse (artikel 354, stk. 4, i TEUF). Denne forebyggende procedure blev aktiveret for første gang den 20. december 2017 af Kommissionen over for Polen og den 12. september 2018 af Parlamentet over for Ungarn, men den er fortsat blokeret i Rådet, hvor der blev afholdt nogle få høringer, men ikke blev vedtaget nogen henstillinger - endsige afgørelser. Parlamentet blev desuden nægtet retten til at fremlægge sin holdning under Rådets høringer, herunder om Ungarn, på trods af dets rolle som initiativtager til proceduren.

Artikel 7, stk. 2 og 3, i TEU fastsætter, at der i tilfælde af "en grov og vedvarende overtrædelse" af EU's værdier indføres en "sanktionsmekanisme", som kan udløses af Kommissionen eller af en tredjedel af medlemsstaterne (ikke af Parlamentet), efter at den pågældende medlemsstat er blevet opfordret til at fremsætte sine bemærkninger. Efter at Parlamentet har givet sin godkendelse med det samme flertal som for den forebyggende mekanisme, afgør Det Europæiske Råd ved enstemmighed, om der er sket en overtrædelse. Det Europæiske Råd kan beslutte at suspendere visse af den pågældende medlemsstats medlemskabsrettigheder, herunder stemmerettigheder i Rådet, denne gang med kvalificeret flertal. Rådet kan beslutte at ændre eller tilbagekalde sanktionerne, igen med kvalificeret flertal. Den pågældende medlemsstat deltager ikke i Rådets eller Det Europæiske Råds afstemninger. Det er fortsat vanskeligt at træffe afgørelser og vedtage sanktioner på grund af kravet om enstemmighed, hvilket fremgår af, at Ungarns og Polens regeringer har meddelt, at de ville nedlægge veto mod sådanne afgørelser vedrørende den anden medlemsstat.

For at udfylde hullet mellem den politisk vanskelige aktivering af procedurene i artikel 7 i TEU (som anvendes til at håndtere situationer uden for rammerne af EU-retten) og traktatbrudssøgsmål med begrænset virkning (som anvendes i særlige situationer, der falder inden for EU-rettens anvendelsesområde) lancerede Kommissionen i 2014 en [EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet](#). Denne ramme havde til formål at sikre en effektiv og sammenhængende beskyttelse af retsstatsprincippet, hvilket er en forudsætning for at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder og demokratiet i situationer med systemisk trussel mod disse rettigheder. Det var intentionen, at den skulle gå forud for og supplere artikel 7 i TEU og omfatte tre faser: Kommissionens vurdering, dvs. en struktureret dialog mellem Kommissionen og medlemsstaten, om nødvendigt efterfulgt af en udtalelse om retsstatsprincippet, en henstilling fra Kommissionen om retsstatsprincippet og medlemsstatens opfølgning af henstillingen. Denne retsstatsramme blev anvendt på Polen i 2016, og på grund af manglende succes traf Kommissionen efterfølgende sin [afgørelse](#) om at indlede en artikel 7-procedure den 20. december 2017.

I juli 2019 tog Kommissionen i sin meddelelse med titlen "[Styrkelse af retsstatsprincippet i Unionen – En handlingsplan](#)" endnu et skridt, idet den iværksatte en retsstatsmekanisme omfattende en årlig gennemgang på grundlag af en rapport om retsstatsprincippet til overvågning af situationen i medlemsstaterne, og som udgør grundlaget for den interinstitutionelle dialog. Den første [rapport](#) af denne type blev offentliggjort i september 2020 ledsaget af 27 landekapitler, der dækker retssystemet (og navnlig dets uafhængighed, kvalitet og effektivitet), rammen for bekæmpelse af korruption (retlig og institutionel struktur, forebyggelse, repressive foranstaltninger), mediepluralisme (tilsynsorganer, gennemsigtighed i



ejerskab og statslig indblanding, beskyttelse af journalister) og andre institutionelle spørgsmål vedrørende kontrol og tilsyn (lovgivningsproces, uafhængige myndigheder, tilgængelighed, retlig gennemgang, civilsamfundsorganisationer). Rapporten styrker i væsentlig grad EU's overvågning i sammenligning med EU's resultatstavle for retlige anliggender og andre overvågnings- og rapporteringsinstrumenter, idet den omfatter ikke blot civilret, men også strafferet og forvaltningsret, og behandler retsvæsenets uafhængighed, korruption, mediepluralisme, magtens tredeling og civilsamfundets råderum. Der blev oprettet et netværk af nationale kontaktpunkter til at indsamle oplysninger og sikre dialog med medlemsstaterne og fremme af dialog med interessenter, herunder Europarådets organer, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, retlige netværk og ikkestatslige organisationer. Den [tredje årsrapport](#), der blev offentliggjort i juli 2022, indeholdt også en række henstillinger rettet til hver medlemsstat, hvis opfølgning skal undersøges i de efterfølgende årsrapporter om retsstatsprincippet.

## ANDRE INSTRUMENTER TIL BESKYTTELSE AF EU'S VÆRDIER

EU har andre instrumenter til rådighed, som har til formål at beskytte EU's værdier.

Når Kommissionen fremsætter forslag til et nyt lovgivningsinitiativ, behandler den i form af en konsekvensanalyse spørgsmålet om dette initiativs forenelighed med de grundlæggende rettigheder – et aspekt, som også efterfølgende undersøges af Rådet og Parlamentet.

Kommissionen offentliggør desuden en [årsberetning om anvendelsen af chartret om grundlæggende rettigheder](#), som behandles og drøftes af Rådet, der vedtager konklusioner herom, og af Parlamentet i forbindelse med dets årlige betænkning om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU. I december 2020 lancerede Kommissionen en ny [strategi for at styrke gennemførelsen af chartret i EU](#), herunder i forbindelse med EU-midler, gennem den charterspecifikke "grundforudsætning", der blev indført i [forordningen om generelle bestemmelser](#) fra 2021. Samhørighedsmidlerne til Polen og Ungarn er ikke blevet udbetalt på dette grundlag.

Rådet har siden 2014 endvidere afholdt en årlig dialog mellem alle medlemsstaterne i Rådet med henblik på at fremme og sikre retsstatsprincippet. Dialogen har hvert år fokus på et nyt emne. Fra andet halvår af 2020 besluttede Rådet at fokusere på gennemgangen af retsstatssituationen i fem medlemsstater hvert halvår på grundlag af Kommissionens rapport om retsstatsprincippet.

Spørgsmål vedrørende EU's værdier overvåges desuden inden for rammerne af det europæiske semester og kan gøres til genstand for landespecifikke henstillinger. De berørte områder omfatter såvel retssystemer (på grundlag af resultatavlen for retlige anliggender) som handicap, sociale rettigheder og borgerrettigheder (i forbindelse med beskyttelse mod organiseret kriminalitet og korruption).

Bulgarien og Rumænien er også omfattet af mekanismen for samarbejde og kontrol, som indeholder aspekter, der er knyttet til EU's værdier.

Traktatbrudsprocedurer er et vigtigt instrument til at sanktionere krænkelse af EU's værdier i Unionen, og Den Europæiske Unions Domstol er i gang med at udvikle sin retspraksis på området. Traktatbrudsprocedurer kan iværksættes i tilfælde, hvor en national ret ikke overholder EU-retten og EU's værdier, i individuelle og særlige tilfælde



(hvorimod artikel 7 også finder anvendelse på situationer, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde, og hvor krænkelse af de grundlæggende rettigheder er systematiske og vedvarende), og finansielle bøder kan pålægges af EU-Domstolen i tilfælde af manglende efterlevelse af kendelser eller domme.

[EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder \(FRA\)](#), som blev oprettet i 2007 i Wien, spiller en væsentlig rolle i forbindelse med overvågningen af situationen for de grundlæggende rettigheder i EU. FRA har til opgave at indsamle, analysere, formidle og evaluere oplysninger og data vedrørende de grundlæggende rettigheder. Det driver ligeledes forskning, gennemfører videnskabelige undersøgelser og offentliggør årlige og tematiske rapporter om de grundlæggende rettigheder.

Kommissionen styrker også ligestilling og beskyttelse af mindretal – to af søjlerne i artikel 2 i TEU – gennem specifikke strategier, forslag og foranstaltninger til fremme af ligestilling mellem kønnene og for at bekæmpe vold mod kvinder og vold i familien, bekæmpelse af racisme, hadsk tale, hadforbrydelser og antisemitisme samt beskyttelse af rettighederne for LGBTIQ-personer, romaer, handicappede og børn i henhold til det overordnede koncept "En Union med lige muligheder". Kommissionen har med støtte fra Parlamentet og 15 medlemsstater for nylig anlagt sag mod Ungarn ved EU-Domstolen for dets [lov på grund](#) af overtrædelse af bl.a. artikel 2 i TEU. Den foreslog også direktiver med henblik på at styrke [ligestillingsorganerne](#) gennem fælles standarder.

Efter en blokering som følge af vetoerne fra Ungarns og Polens regeringer blev der på Det Europæiske Råds møde den 10.-11. december 2020 endelig opnået enighed om en [forordning om en generel ordning med konditionalitet til beskyttelse af Unionens budget](#). Forordningen gør det muligt at beskytte EU-budgettet, hvis det fastslås, at brud på retsstatsprincipperne i en medlemsstat påvirker eller udgør en alvorlig risiko for at påvirke en forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-budgettet eller beskyttelsen af EU's finansielle interesser på en tilstrækkelig direkte måde. En sag anlagt af den ungarske og den polske regering til prøvelse af forordningen [blev afvist af EU-Domstolen](#), som banede vejen for, at Kommissionen og Rådet kunne udløse mekanismen mod [Ungarn](#), hvilket førte til suspension af 6.3 mia. EUR.

Kommissionen drøfter i øjeblikket gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfacilitetens nationale planer med en række medlemsstaters regeringer og overvåger, om de når de aftalte delmål og mål, som er en forudsætning for udbetalingen af midlerne. Disse har til formål at tackle de udfordringer, der er identificeret i [det europæiske semesters landespecifikke henstillinger](#), som Rådet har vedtaget, og i retsstatsrapporterne og de dertil knyttede henstillinger fra Kommissionen samt i artikel 7-procedurerne mod Polen og Ungarn.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har altid været fortalere for, at respekten for og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i EU styrkes. Allerede i 1977 vedtog det sammen med Rådet og Kommissionen en [fælleserklæring om grundlæggende rettigheder](#), hvori de tre institutioner forpligtede sig til at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder under udøvelsen af deres beføjelser. Parlamentet vedtog i 1979 en beslutning, hvori det slog til lyd for Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af EMRK.

I [udkastet til traktat om oprettelse af Den Europæiske Union fra 1984](#) blev det fastslået, at Unionen skal beskytte den enkeltes værdighed og tildele alle, der henhører



under Unionens jurisdiktion, grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der stammer fra de nationale forfatningers fælles principper og EMRK. Udkastet indeholdt endvidere planer om, at Unionen skulle tiltræde EMRK. Parlamentet bekendtgjorde i en [beslutning af 12. april 1989](#) sin vedtagelse af erklæringen om de grundlæggende frihedsrettigheder.

Siden 1993 har Parlamentet på grundlag af en betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender hvert år afholdt en drøftelse og vedtaget en beslutning om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU. Det har desuden vedtaget et stigende antal beslutninger, hvori specifikke spørgsmål vedrørende beskyttelsen af værdierne i artikel 2 i TEU i medlemsstaterne behandles.

Parlamentet har altid støttet EU i dets bestræbelser på at udstyre sig med sit eget rettighedskatalog og har opfordret til, at chartret om grundlæggende rettigheder bliver bindende. Dette blev endelig opnået i 2009 med Lissabontraktaten.

Parlamentet har for nylig gentagne gange givet udtryk for alvorlig bekymring over den gradvise udhuling af standarderne i artikel 2 i TEU i nogle medlemsstater. For at løse dette problem fremsatte Parlamentet en række forslag med henblik på at styrke beskyttelsen i EU, ikke blot af de grundlæggende rettigheder, men også af demokratiet og retsstatsprincippet og mere generelt alle EU's værdier, der er omfattet af artikel 2 i TEU, ved at foreslå nye mekanismer og procedurer til at udfylde de eksisterende huller. I forskellige beslutninger siden 2012 har Parlamentet opfordret til, at der nedsættes en Københavnskommission, at der gennemføres en europæisk politikcyklus vedrørende de grundlæggende rettigheder, og at der indføres en mekanisme for tidlig varsling og en procedure for indefrysning, såvel som til, at EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder styrkes.

Med en skelsættende beslutning om emnet fra 2016 befæstede Parlamentet sine tidligere forslag og opfordrede til, at Kommissionen skulle fremsætte et forslag til en interinstitutionel aftale om indførelse af en [EU-mekanisme for demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder](#), der ville være baseret på en EU-pagt med Kommissionen og Rådet. Denne ville omfatte en årlig politikcyklus baseret på en rapport om overvågning af overholdelsen af EU's værdier i Unionen udarbejdet af Kommissionen og af et ekspertpanel, efterfulgt af en parlamentarisk drøftelse og ledsaget af foranstaltninger til håndtering af risici eller overtrædelser<sup>[1]</sup>. Parlamentet opfordrede også til, at der skulle udarbejdes et nyt udkast til aftale om EU's tiltrædelse af EMRK, og til, at der skulle foretages traktatændringer såsom afskaffelse af artikel 51 i chartret om grundlæggende rettigheder og dets omdannelse til et EU-rettighedskatalog, samt at kravet om enstemmighed for så vidt angår ligestilling og ikkeforskelsbehandling skulle ophæves. I en [beslutning fra 2020](#) foreslog Parlamentet teksten til en interinstitutionel aftale om styrkelse af Unionens værdier, som var baseret på tidligere forslag, og tilføjelse af en mulighed for hasterapporter og nedsættelse af en interinstitutionel arbejdsgruppe. I en [beslutning fra 2021](#) opfordrede Parlamentet også Kommissionen til at udvide sin årsrapport om retsstatsprincippet til at omfatte alle værdierne i artikel 2 i TEU og medtage landespecifikke henstillinger.

---

[1]Kommissionen overtog mange af Parlamentets forslag i sin meddelelse fra 2019 (etablering af en interinstitutionel cyklus med en årsrapport med henblik på at overvåge situationen for retsstatsprincippet og hermed forbundne spørgsmål i medlemsstaterne), men ikke dem, der vedrørte hele artikel 2 i TEU (dvs. ikke kun retsstatsprincippet, men også demokrati, grundlæggende rettigheder og mindretal), nedsættelse af et udvalg af uafhængige eksperter og indgåelse af en interinstitutionel aftale om cyklusen, udstedelse af henstillinger til de enkelte medlemsstater og genindførelse af offentliggørelsen af rapporter om bekæmpelse af korruption.





Parlamentet vedtog i 2018 en beslutning, hvori det glædede sig over Kommissionens afgørelse om at tage artikel 7, stk. 1, i TEU i anvendelse over for [Polen](#), såvel som en beslutning om at iværksætte proceduren i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU over for [Ungarn](#) ved at forelægge Rådet et begrundet forslag, hvori det opfordredes til at træffe afgørelse om, hvorvidt der kunne være en klar fare for en grov overtrædelse af de værdier, der er nævnt i artikel 2 i TEU, og til at rette passende henstillinger til Ungarn i denne henseende<sup>[2]</sup>. I 2020 vedtog Parlamentet også beslutninger om både [Polen](#) og [Ungarn](#) om udvidelse af anvendelsesområder for de betænkeligheder, der skal undersøges i forbindelse med procedurerne i henhold til artikel 7, stk. 1, i TEU. Det [opfordrede](#) også Kommissionen til at anvende alle tilgængelige værktøjer, herunder forordningen om konditionalitet vedrørende retsstatsprincippet, til at håndtere Ungarns og Polens overtrædelse af værdierne i artikel 2 i TEU.

Som følge af drabene på journalisterne Daphne Caruana Galizia i Malta og Ján Kuciak og hans forlovede i Slovakiet og som en indsats for at styrke Parlamentets overvågning og indsats for så vidt angår værdierne i artikel 2 i TEU har [Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender](#) nedsat en [overvågningsgruppe om demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder](#). Gruppen har til opgave at behandle trusler mod EU's værdier, der opstår i hele Unionen, og fremsætte forslag til foranstaltninger til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

Ottavio Marzocchi  
04/2023

---

[2]For yderligere oplysninger om Parlamentets seneste aktiviteter vedrørende grundlæggende rettigheder henvises til briefing [Beskyttelse af grundlæggende rettigheder i EU: Europa-Parlamentets resultater i valgperioden 2014--2019 og fremtidige udfordringer](#)



## 4.1.3. FRI BEVÆGELIGHED FOR PERSONER

Fri bevægelighed og ophold for personer i Den Europæiske Union er hjørnестenen i unionsborgerskabet, som blev indført med Maastrichttraktaten i 1992. Den gradvise afvikling af de indre grænser inden for rammerne af Schengenafalterne blev fulgt op med vedtagelsen af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit inden for EU. Uanset betydningen af denne ret er der stadig betydelige hindringer for gennemførelsen af den.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union Artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Afsnit IV og V i TEUF. Artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

### MÅLSÆTNINGER

Begrebet fri bevægelighed for personer har ændret betydning, siden det blev indført. De første bestemmelser om dette emne i traktaten om oprettelse af [Det Europæiske Økonomiske Fællesskab fra 1957](#) dækkede den [frie bevægelighed for arbejdstagere](#) og den [frie etableringsret](#) og gjaldt dermed personer, som f.eks. arbejdstagere eller leverandører af tjenesteydelser. Med [Maastrichttraktaten](#) indførtes begrebet unionsborgerskab, som automatisk tilfalder enhver person, der er statsborger i en medlemsstat. Det er dette unionsborgerskab, der understøtter personers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. [Lissabontraktaten](#) bekræftede denne ret, der også er omfattet af de [almindelige bestemmelser vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed](#).

### RESULTATER

#### A. Schengenområdet

Den vigtigste milepæl i forbindelse med oprettelsen af et indre marked med fri bevægelighed for personer var indgåelsen af de to Schengenafalter, dvs. den egentlige Schengenafaltale af 14. juni 1985 og konventionen om gennemførelse af Schengenafaltalen, der blev undertegnet den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995. Oprindeligt var Schengengennemførelseskonventionen (som kun var undertegnet af Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene) en del af det mellemstatslige samarbejde på området retlige og indre anliggender. Med en protokol til Amsterdamtraktaten overførtes [Schengenreglerne](#) til traktaterne. I dag er Schengenreglerne underlagt parlamentarisk og retslig kontrol i henhold til [Lissabontraktaten](#). Da de fleste af Schengenreglerne nu er en del af EU-retten, har det siden udvidelsen af EU den 1. maj 2004 ikke længere været muligt for tiltrædelseslande at stå uden for (opt-out) de relevante bestemmelser (artikel 7 i Schengenprotokollen).

#### 1. Deltagende lande

Der er i øjeblikket 26 fuldgyltige medlemmer af Schengen-aftalen: 22 EU-medlemsstater samt Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein (der har status



som associerede lande). Irland er ikke part i konventionen, men kan vælge at tilslutte sig ("opt-in") udvalgte dele af Schengenregelsættet. Danmark, der er part i Schengenaftalen siden 2001, har en "opt-out" for nye foranstaltninger på området retlige og indre anliggender, herunder om Schengen, men er bundet af visse foranstaltninger under den fælles visumpolitik. Bulgarien, Rumænien og Cypern står for tur til at tiltræde, men der er forsinkelser af forskellige årsager. Kroatien indledte ansøgningsprocessen med henblik på tiltrædelse af Schengenområdet den 1. juli 2015.

## 2. Formål

De resultater, der er opnået i relation til Schengenområdet, omfatter:

- a. afskaffelse af personkontrollen for alle ved de indre grænser
- b. foranstaltninger til styrkelse og harmonisering af kontrollen ved de ydre grænser ([4.2.4](#)): alle EU-borgere kan rejse ind i Schengenområdet blot ved at fremvise identitetskort eller pas
- c. en fælles visumpolitik for kortvarige ophold: tredjelandstatsborgere, som er omfattet af den fælles liste over ikke-medlemsstater, hvis statsborgere skal have et indrejsevisum (jf. bilag II til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001), kan få udstedt et enkelt visum, som er gyldigt i hele Schengenområdet
- d. politi-[\(4.2.7\)](#) og retssamarbejde [\(4.2.6\)](#): medlemsstaternes politi bistår hinanden med at afsløre og forebygge kriminalitet og har ret til at forfølge kriminelle, der flygter ind på tilstødende Schengenlandes område. Der er også et hurtigere udleveringssystem og gensidig anerkendelse af domme i straffesager
- e. Oprettelse og udvikling af Schengeninformationssystemet (SIS) ([4.2.4](#)).

## 3. Udfordringer

Selv om Schengenområdet i vid udstrækning betragtes som et af Den Europæiske Unions vigtigste resultater, har det for nylig stået over for en eksistentiel trussel som følge af covid-19-pandemien, hvor medlemsstaterne lukkede grænserne for at kontrollere spredningen af virusset før indførelsen af EU's digitale covid-19-certifikat i juli 2021. Før da har de største udfordringer været den betydelige tilstrømning af flygtninge og migranter til EU samt terrorangreb.

### B. Fri bevægelighed for unionsborgere og deres familiemedlemmer

#### 1. De første skridt

I et forsøg på at omdanne Fællesskabet til et område med reel frihed og mobilitet for alle dets borgere blev der i 1990 vedtaget direktiver for at give opholdsrettigheder til andre personer end arbejdstagere: Rådets direktiv 90/365/EØF om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet, Rådets direktiv 90/366/EØF om opholdsret for studerende og Rådets direktiv 90/364/EØF om opholdsret (for statsborgere i medlemsstaterne, som ikke har denne ret i henhold til andre bestemmelser i fællesskabsretten, og for disses familiemedlemmer).

#### 2. Direktiv 2004/38/EF

For at konsolidere visse lovttekster (herunder de ovennævnte) og tage hensyn til den omfangsrige retspraksis i forbindelse med fri bevægelighed for personer blev der i 2004 vedtaget et nyt omfattende direktiv, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets



[direktiv 2004/38/EF](#) af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Hensigten med direktivet er at tilskynde EU-borgerne til at udøve deres ret til frit at færdes og tage ophold i medlemsstaterne, reducere de administrative formaliteter til det mest nødvendige, give en bedre definition af familiemedlemmers status og begrænse mulighederne for at nægte personer indrejse eller ophæve deres opholdsret. I henhold til direktiv 2004/38/EF omfatter familiemedlemmer følgende:

- Ægtefællen (også af samme køn, som præciseret af Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) i sin [dom i sagen Coman, C-673/16](#)),
- registreret partner, hvis registreret partnerskab i værtsmedlemsstatens lovgivning er ligestillet med ægteskab,
- direkte efterkommere, som er under 21 år, eller for hvem der består forsørgerpligt, samt tilsvarende direkte efterkommere af ægtefællen eller den registrerede partner,
- slægtninge i direkte opadstigende linje, for hvem der består forsørgerpligt, samt sådanne slægtninge til ægtefællen eller den registrerede partner.

Et stort flertal af medlemsstaterne anvender også direktivet for at sikre retten til fri bevægelighed til registrerede partnere af samme køn og partnere i et varigt forhold.

**a. Rettigheder og forpligtelser:**

- Ved ophold på under tre måneder: Det eneste krav til unionsborgere er, at de er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. Værtsmedlemsstaten kan kræve, at de pågældende personer skal anmelde deres tilstedeværelse i landet.
- Ved ophold på over tre måneder: EU-borgeren og medlemmer af dennes familie — hvis de ikke arbejder — skal råde over tilstrækkelige midler og være dækket af en sygeforsikring, således at de ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system under deres ophold. Unionsborgere behøver ikke opholdstilladelse, men værtsmedlemsstaten kan kræve, at de tilmelder sig hos myndighederne. Medlemmer af en unionsborgers familie, som ikke selv er statsborgere i en medlemsstat, skal ansøge om en opholdstilladelse, der er gyldig under deres ophold eller i en periode på fem år.
- Ret til varigt ophold: Unionsborgere får ret til varigt ophold i værtsmedlemsstaten efter fem års uafbrudt lovligt ophold, forudsat at der ikke er truffet en udvisningsafgørelse mod dem. Der er ikke længere knyttet betingelser til denne ret. Den samme regel gælder for familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som har boet sammen med en unionsborger i fem år. Retten til varigt ophold fortabes kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på mere end to på hinanden følgende år.
- Begrænsninger af retten til indrejse og retten til ophold: Værtsmedlemsstaten kan udvise unionsborgere eller deres familiemedlemmer, når det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Der er garantier til at sikre, at disse beslutninger bl.a. ikke træffes af økonomiske grunde, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og er baseret på personlige adfærd.



Endelig giver direktivet medlemsstaterne mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde tildelte rettigheder, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, f.eks. i form af proformaægteskaber.

#### **b. Gennemførelse af direktiv 2004/38/EF**

Direktivet har været plaget af problemer og kontroverser, idet der er dokumentation for alvorlige mangler i gennemførelsen og fortsatte hindringer for den frie bevægelighed, som dette fremgår af Kommissionens rapporter og Europa-Parlamentets undersøgelser om anvendelsen af direktivet, traktatbrudsprocedurerne mod medlemsstaterne for ukorrekt eller ufuldstændig gennemførelse, det store antal andragender til Europa-Parlamentet og det betydelige antal sager, der er indbragt for Domstolen. Den kritik, som nogle medlemsstater fremsatte i 2013-2014 om EU-borgernes påståede misbrug af reglerne om fri bevægelighed i forbindelse med "social turisme", førte til drøftelser på EU-plan om mulige reformer, som i mellemtiden er sat til side efter Det Forenede Kongeriges beslutning om at forlade EU.

#### **c. Tredjelandsstatsborgere**

Bestemmelserne vedrørende bestemmelser, som finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke er familiemedlemmer til unionsborgere, er forklaret her ([4.2.3](#)).

## **EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE**

Parlamentet har længe kæmpet hårdt for at opretholde retten til fri bevægelighed, som det betragter som et centralt princip i Den Europæiske Union. I sin beslutning af 16. januar 2014 om overholdelse af den grundlæggende rettighed til fri bevægelighed i EU forkastede Parlamentet bestræbelserne på at begrænse retten til fri bevægelighed og opfordrede medlemsstaterne til at efterleve traktatens bestemmelser med hensyn til EU's regler om fri bevægelighed og sikre, at principperne om ligestilling og den grundlæggende ret til fri bevægelighed overholdes af alle medlemsstaterne. I sine beslutninger af 15. marts 2017 om hindringer for unionsborgernes frihed til at bevæge sig og arbejde på det indre marked og af 12. december 2017 om rapporten om unionsborgerskab i samme år opfordrede Parlamentet endnu en gang til at fjerne hindringerne for retten til fri bevægelighed. Det Forenede Kongeriges beslutning om at forlade Den Europæiske Union har frataget den frie bevægelighed en af dens vigtigste kritikere.

Med hensyn til Schengenområdet fordømte Parlamentet i sin beslutning af 30. maj 2018 om den årlige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer, "den fortsatte genindførelse af kontrollen ved de indre grænser", da dette er "ødelæggende for Schengenområdets enhed, skadelig for de europæiske borgeres velstand og i strid med princippet om fri bevægelighed".

Covid-19-pandemien fik de fleste medlemsstater til at genindføre kontrol ved de indre grænser, lukke grænser og anvende midlertidige restriktioner for rejser fra andre EU-lande, selv om disse blev delvist lempet med indførelsen af EU's digitale Covid-certifikat. I forskellige beslutninger gav Parlamentet gentagne gange udtryk for bekymring og opfordrede til bedre koordinering på EU-plan og til en hurtig tilbagevenden til et fuldt funktionsdygtigt og reformeret Schengenområde.



For nylig opfordrede Parlamentet i en [beslutning](#), der blev vedtaget i oktober 2022, Rådet til at godkende den fulde anvendelse af Schengenreglerne på Bulgarien og Rumænien.

Ottavio Marzocchi  
04/2023



## 4.1.4. RETTEN TIL AT INDGIVE ANDRAGENDER

Siden Maastrichttraktatens ikrafttræden har enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i EU haft mulighed for at indgive andragender til Europa-Parlamentet om forhold, der falder ind under EU's virksomhedsområde, i form af en klage eller en anmodning. Andragenderne behandles af Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender, som træffer afgørelse om, hvorvidt de opfylder betingelserne for at blive behandlet, og derefter behandler andragenderne.

### RETSGRUNDLAG

Artikel [20](#), [24](#) og [227](#) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel [44](#) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

### MÅL

Formålet med retten til at indgive andragender er at give unionsborgere og personer med bopæl i EU en enkel måde, hvorpå de kan henvende sig til EU's institutioner med klager eller anmodninger om at gribe ind.

### RESULTATER

#### A. Betingelser og krav (Artikel [227](#) i TEUF)

Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller et registreret kontor i en medlemsstat er berettiget til på egen hånd eller i samvirke med andre borgere eller personer at indgive andragender.

For at opfylde betingelserne for behandling skal andragenderne dreje sig om forhold, der henhører under EU's virksomhedsområde, og som vedrører andragerne direkte. Sidstnævnte betingelse fortolkes meget bredt.

#### B. Fremgangsmåde ved behandling af andragender

Fremgangsmåden ved behandling af andragender er fastsat i artikel 226-230 i [Parlamentets forretningsorden](#) og i bilag VI hertil (punkt XX), som overdrager en sådan kompetence til et parlamentsudvalg, Udvalget for Andragender.

##### 1. Formelle krav

Andragenderne skal være forsynet med navn, nationalitet og bopæl for hver af andragerne og skal være affattet på et af EU's officielle sprog. De kan enten indgives elektronisk via Europa-Parlamentets portal for andragender eller pr. papirpost.

##### 2. Materielle betingelser for behandling

Andragender, der opfylder disse formelle betingelser, henvises til Udvalget for Andragender, som først skal træffe afgørelse om, hvorvidt andragendet opfylder betingelserne for behandling. Udvalget undersøger i den forbindelse, om emnet henhører under EU's virksomhedsområde. Hvis dette ikke er tilfældet, erklærer udvalget, at andragendet ikke opfylder betingelserne for behandling. Andrageren underrettes herom, og afgørelsen begrundes. Andragerne opfordres ofte til at kontakte et andet nationalt eller internationalt organ eller et EU-organ. Den hyppigste årsag



til, at et andragende ikke kan antages til behandling, er, at andragerne forveksler beføjelserne, ansvaret og mulighederne for at gribe ind og for at få en sag prøvet på EU-niveau med dem, der gælder i medlemsstaterne og i andre internationale organisationer og organer (som f.eks. FN og Europarådet), herunder med hensyn til anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

### 3. Behandling af andragender

Afhængigt af omstændighederne kan Udvalget for Andragender træffe en eller flere af følgende foranstaltninger:

- anmode Europa-Kommissionen om at foretage en indledende undersøgelse af et andragende og tilvejebringe oplysninger om overholdelsen af relevant EU-lovgivning
- videresende andragendet til andre udvalg i Europa-Parlamentet med henblik på oplysninger eller yderligere foranstaltninger (et udvalg kan f.eks. afgive en udtalelse til Udvalget for Andragender, drøfte andragendet eller tage det med i betragtning i forbindelse med sit lovgivningsarbejde, politiske aktiviteter eller sine kontrolaktiviteter)
- hvis andragendet omhandler en specifik sag, som kræver individuel behandling, kan Udvalget rette henvendelse til de relevante institutioner eller myndigheder eller intervenere ved hjælp af den berørte medlemsstats faste repræsentation for at finde en løsning på sagen
- træffe enhver anden foranstaltning, der anses for hensigtsmæssig, for at forsøge at løse et problem eller give et passende svar på andragendet.

Udvalget tager ligeledes stilling til, om andragendet skal opføres på udvalgets mødedagsorden. I så fald indbydes andrageren, Kommissionen og repræsentanter for den eller de berørte medlemsstater til at deltage. Under mødet forelægger andragerne - hvis de ønsker det - deres andragende, og Kommissionen redegør mundtligt for sin holdning og kommenterer sit skriftlige svar på de spørgsmål, der er omhandlet i andragendet, ligesom repræsentanterne for de berørte medlemsstater kan opfordres til at tage ordet. Medlemmerne af Udvalget for Andragender har derefter mulighed for at drøfte de spørgsmål, der er rejst under mødet, og for at foreslå yderligere foranstaltninger.

I særlige tilfælde kan Udvalget beslutte at afholde en høring eller en workshop, foretage en undersøgelsesrejse til det pågældende land eller den pågældende region, vedtage en rapport fra rejsen med udvalgets bemærkninger og henstillinger eller forberede og indgive en fuldstændig betænkning eller et kort forslag til beslutning til afstemning på et af Parlamentets plenarmøder. Udvalget kan endvidere beslutte at forelægge Kommissionen og/eller Rådet forespørgsler til mundtlig besvarelse og afholde en drøftelse på et plenarmøde.

Hvis et andragende vedrører et spørgsmål af almen interesse, der afslører en ukorrekt gennemførelse eller anvendelse af EU-lovgivningen, kan det afstedkomme, at Kommissionen griber ind over for den pågældende medlemsstat, herunder gennem en traktatbrudsprocedure.

### 4. Afslutning af et andragende

Udvalget kan afslutte et andragende på forskellige trin i proceduren, som f.eks. når Udvalget har truffet afgørelse om, hvorvidt andragendet opfylder betingelserne for





behandling, efter en drøftelse på et udvalgsmøde, når der ikke kan træffes yderligere foranstaltninger i forbindelse med andragendet, hvis andragendet trækkes tilbage af andrageren, eller hvis andrageren ikke reagerer inden for en bestemt tidsfrist for en anmodning om yderligere oplysninger.

## 5. Gennemsigthed

Andragender, der indgives til Europa-Parlamentet, bliver offentligt tilgængelige dokumenter. Efter at Udvalget for Andragender har truffet afgørelse om, hvorvidt de opfylder betingelserne for behandling, offentliggøres sammendrag af andragenderne på alle officielle EU-sprog og sammen med tilhørende relevante dokumenter på [Europa-Parlamentets portal for andragender](#).

Andragerne underrettes skriftligt om alle Udvalgets afgørelser vedrørende andragendet og om begrundelsen for disse afgørelser og får om nødvendigt tilsendt relevante oplysninger og dokumenter, så snart afgørelserne bliver tilgængelige.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

I henhold til traktaterne er det Europa-Parlamentet, som modtager andragender fra borgerne, og som derfor har ansvaret for at sikre, at de bekymringer, borgerne giver udtryk for i andragenderne, fuldt ud tages i betragtning i EU. For at gøre dette på den bedst mulige måde har Parlamentet overdraget opgaven med at behandle andragender og samordne institutionens opfølgingsaktiviteter til et særligt udvalg, nemlig [Udvalget for Andragender](#). Som fremhævet i sine årlige betænkninger om resultatet af arbejdet i Udvalget for Andragender i det foregående år<sup>[1]</sup> har Parlamentet altid betragtet andragender som et centralt element i et deltagelsesdemokrati. Det har desuden understreget deres betydning med hensyn til at afsløre tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke gennemfører eller anvender EU-lovgivningen korrekt. Faktisk har en række andragender ført til lovgivningsmæssige eller politiske tiltag, EU-pilot-sager, præjudicielle afgørelser eller traktatbrudsprocedurer.

Udvalget for Andragender er især aktivt på områderne grundlæggende rettigheder (herunder handicap, børns rettigheder, forskelsbehandling, minoriteters rettigheder, retfærdighed, fri bevægelighed, stemmeret og brexit), miljø, dyrevelfærd, det indre marked, sociale rettigheder, migration, handelsaftaler og folkesundhed. Navnlig spiller udvalget en særlig rolle i beskyttelsen af handicappedes rettigheder inden for EU's ramme for gennemførelsen af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, ligesom det afholder en årlig workshop om handicaprelaterede spørgsmål.

Der findes en række instrumenter til at sikre, at spørgsmål, der rejses i andragender, behandles og løses: Undersøgelsesrejser, offentlige høringer, workshops, bestilling af undersøgelser, et netværk for andragender oprettet i 2016 for at sikre større samarbejde med de andre udvalg i forbindelse med andragender samt samarbejde og dialog med nationale parlamenter og myndigheder og med andre EU-institutioner (navnlig Europa-Kommissionen og Den Europæiske Ombudsmand).

I 2014 lancerede Parlamentet også [webportalen for andragender](#), som har forbedret andragendernes offentlige profil og gennemsigthed. Portalen giver mulighed for deltagelse af borgere, fysiske personer og personer med lovligt ophold i EU, som også

---

[1]Årsberetningerne om drøftelserne i Udvalget for Andragender indeholder oplysninger om antallet af indgivne andragender, deres format, status, udfald, land, sprog, nationalitet og emne, webportalen, forbindelserne med Kommissionen, Rådet og Ombudsmanden, undersøgelsesrejser, offentlige høringer, bestilte undersøgelser og andre vigtige spørgsmål.



kan interagere med EU via portalen, herunder ved at støtte et andragende, der opfylder betingelserne for behandling<sup>[2]</sup>. Parlamentets netportal for andragender angiver også en række [alternativer til andragender](#), som de europæiske borgere har adgang til.

Georgiana Sandu  
10/2023

---

[2]Find yderligere oplysninger om Udvalget for Andragender og dets aktiviteter på [Achievements of the Committee on Petitions during the 2014-2019 parliamentary term and challenges for the future](#) (Udvalget for Andragenders resultater i valgperioden 2014-2019 og udfordringer for fremtiden).



## 4.1.5. DET EUROPÆISKE BORGERINITIATIV

Det europæiske borgerinitiativ (ECI) er et vigtigt instrument for deltagelsesdemokrati i EU. Det gør det muligt for en million borgere fra en fjerdedel af Unionens medlemsstater at opfordre Kommissionen til at fremsætte et forslag til retsakt med henblik på at gennemføre EU's traktater. Siden forordningen fra 2011 om de nærmere procedurer og betingelser for det europæiske borgerinitiativ trådte i kraft, er ti initiativer med held blevet forelagt Kommissionen. I januar 2020 blev der indført nye regler, som skal gøre det europæiske borgerinitiativ mere tilgængeligt.

### RETSGRUNDLAG

- Artikel 11, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)
- Artikel 24, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)
- Forordning (EU) nr. 211/2011 og (EU) 2019/788
- Artikel 222 og 230 i Europa-Parlamentets forretningsorden.

### BAGGRUND

Borgerinitiativer er redskaber, der er til rådighed for borgerne i et flertal af medlemsstaterne, det være sig på nationalt, regionalt eller lokalt plan, men de er meget forskellige, hvad angår omfang og procedure. Begrebet unionsborgerskab, som det europæiske borgerinitiativ er afledt af, blev indført med Maastrichttraktaten (1.1.3). Allerede i 1996 forud for regeringskonferencen i Amsterdam foreslog udenrigsministrene fra Østrig og Italien, at der ud over retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet skulle indføres en ret til at indgive sådanne initiativer, men forslaget blev ikke taget op af konferencen. Bestemmelser om et borgerinitiativ meget lig det nuværende blev oprindeligt medtaget i udkastet til forfatningstraktaten. Selv om konventets præsidium afviste at medtage disse bestemmelser i den endelige tekst, blev de bibeholdt takket være organiserede bestræbelser fra civilsamfundsorganisationers side. Efter den fejlslagne ratificeringsproces for forfatningstraktaten blev lignende bestemmelser indsat i forbindelse med udarbejdelsen af Lissabontraktaten.

I dag er retten til at indgive et borgerinitiativ nedfældet i afsnit II i TEU ("Bestemmelser om de demokratiske principper"). I artikel 11, stk. 4, i TEU fastlægges den grundlæggende ramme for denne ret, mens artikel 24, stk. 1, i TEUF indeholder de generelle principper for en forordning til fastlæggelse af den konkrete procedure og de nærmere betingelser. Forslaget til forordning var et resultat af omfattende høringer<sup>[1]</sup>. Forhandlingerne og færdiggørelsen af den endelige tekst tog adskillige måneder – et udkast til forslaget til forordning blev fremsendt til Europa-Parlamentet og Rådet den 31. marts 2010, og der blev indgået en politisk aftale den 15. december 2010, hvilket gjorde det muligt for Europa-Parlamentet og Rådet at vedtage teksten formelt den 16. februar 2011. Den 1. april 2011 fik den tekst, som Parlamentet og Rådet havde opnået enighed om, retskraft som forordning (EU) nr. 211/2011 (forordningen om borgerinitiativet). Da medlemsstaterne skulle foretage en række tekniske tilpasninger

[1] Kommissionens grønbog ([COM\(2009\)0622](#)).



for at etablere en rationaliseret kontrolprocedure, fandt forordningen om det europæiske borgerinitiativ først anvendelse et år senere. Kommissionen er forpligtet til pr. 1. april 2015 og derefter inden samme dato hvert tredje år at fremlægge en rapport om anvendelsen af borgerinitiativforordningen med henblik på eventuel revision heraf. Kommissionen vedtog sådanne rapporter den 31. marts 2015 [COM\(2015\)0145](#) og den 28. marts 2018 [COM\(2018\)0157](#). Disse meddelelser indeholdt en statusopgørelse over og vurdering af gennemførelsen af det europæiske borgerinitiativ, og der blev opstillet en liste over, hvilke udfordringer der kunne identificeres efter de første seks års anvendelse af de nye lovgivningsmæssige og institutionelle rammer. I meddelelserne blev der fremhævet en række mangler og taget højde for flere forslag, som Parlamentet havde fremsat i sine betænkninger, og de omhandlede desuden en del af den omfattende forskning, der er blevet gennemført på Parlamentets initiativ<sup>[2]</sup>.

Da forordningen om det europæiske borgerinitiativ trådte i kraft, blev der udtrykt tvivl om, hvorvidt instrumentet fungerede hensigtsmæssigt. Parlamentet har gentagne gange opfordret til en reform af forordningen om det europæiske borgerinitiativ med henblik på at forenkle og rationalisere procedurerne. Den 13. september 2017 fremlagde Kommissionen så sit [lovforslag](#) om revision af initiativet. Efter de interinstitutionelle forhandlinger, der blev afholdt mellem september og december 2018, nåede Parlamentet og Rådet frem til en politisk aftale den 12. december 2018. Forslaget blev vedtaget af Parlamentet den 12. marts 2019 og af Rådet den 9. april 2019. Den endelige retsakt blev undertegnet den 17. april 2019 og blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende (EUT L 130) den 17. maj 2019.

Den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ ((EU) 2019/788), som ophæver forordning (EU) nr. 211/2011, har fundet anvendelse siden den 1. januar 2020. Retten til at indgive et borgerinitiativ skal være klart adskilt fra retten til at indgive et andragende, da procedurerne er forskellige i mange væsentlige henseender. Andragender kan indgives af unionsborgere og af enhver fysisk eller juridisk person, der er bosiddende i EU ([4.1.4](#)), og skal dreje sig om emner, der ligger inden for EU's virksomhedsområde, og som angår andrageren direkte. Andragender indgives til Parlamentet som den instans, der direkte repræsenterer borgerne på EU-niveau. Et borgerinitiativ er en direkte opfordring til en specifik EU-retsakt, og det skal overholde specifikke regler for at kunne komme i betragtning. Desuden henvender det sig i sidste ende til Kommissionen, som er den eneste institution, der har ret til at fremsætte lovforslag. I denne henseende ligger et borgerinitiativ tæt på den initiativret, der er tillagt Parlamentet (artikel 225, i TEUF) og Rådet (artikel 241, i TEUF).

## FREM GANGSMÅDE

### A. Borgerkomité

Der er som minimum brug for en grundlæggende organisationsstruktur til et initiativ af en sådan størrelsesorden. Første trin i udformningen af et borgerinitiativ består i at danne en komité, der organiserer initiativet, en såkaldt borgerkomité. Denne komité skal bestå af mindst syv personer, der er bosiddende i mindst syv forskellige medlemsstater (men ikke nødvendigvis er af syv forskellige nationaliteter), og som er gamle nok til at have stemmeret til valg til Europa-Parlamentet. Komitéen skal

---

[2]"European Citizens' Initiative – First lessons of implementation", Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Interne Politikker, Temaafdeling C – Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender (2014).



udpege en repræsentant og en suppleant, der skal fungere som kontaktpersoner for det pågældende borgerinitiativ.

Til trods for Kommissionens og Parlamentets forslag sænker den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ ikke minimumsalderen for at støtte et europæisk borgerinitiativ til 16 år, men medlemsstaterne kan fastsætte minimumsalderen til 16 år, hvis de ønsker det.

## **B. Registrering**

Før komitéen kan begynde at indsamle støttetilkendegivelser, skal den lade borgerinitiativet registrere hos Kommissionen. Dette består i at indsende et dokument med titel og emne samt en kort beskrivelse af initiativet, tillige med det retsgrundlag, der foreslås anvendt til retsakt, og oplysninger om medlemmerne af borgerkomitéen og om alle støtte- og finansieringskilder til det foreslåede initiativ. De ansvarlige kan vedlægge mere detaljeret information og andet materiale, f.eks. et udkast til den foreslåede retsakt, i et bilag.

Kommissionen beslutter inden for to måneder, hvorvidt det foreslåede borgerinitiativ vil blive registreret eller ej. Det bliver ikke registreret, hvis de proceduremæssige krav ikke er opfyldt, eller hvis emnet falder uden for Kommissionens beføjelser til at fremsætte et forslag til retsakt med henblik på gennemførelse af traktaterne. Registrering vil også blive nægtet, hvis initiativet er åbenlyst utilstedeligt, uunderbygget eller af chikanøs karakter, eller hvis det strider imod EU's værdier, som de er fastlagt i artikel 2 i TEU. Kommissionens beslutning kan indbringes for både inden- og udenretlige klageinstanser. Registrerede borgerinitiativer offentliggøres på Kommissionens webportal.

For at gøre det europæiske borgerinitiativ mere tilgængeligt og sikre, at så mange initiativer som muligt registreres, omfatter den nye forordning også muligheden for delvis registrering af initiativer.

## **C. Indsamling af støttetilkendegivelser**

Når initiativet er registreret, kan initiativtagerne begynde at indsamle støttetilkendegivelser. Det skal ske inden for 12 måneder efter registrering. Støttetilkendegivelserne kan indsamles på papir eller elektronisk. Hvis støttetilkendegivelserne indsamles elektronisk, skal systemet til onlineindsamling først godkendes af de relevante nationale myndigheder. De nærmere regler for de tekniske specifikationer for onlineindsamlingssystemerne er fastsat i Kommissionens gennemførelsesforordning ([forordning \(EU\) 2019/1799](#)). Uanset om støttetilkendegivelserne indsamles på papir eller elektronisk, stilles der de samme krav til dataene med henblik på kontrollen heraf. For at blive taget i betragtning af Kommissionen skal borgerinitiativet samle en million støttetilkendegivelser inden 12 måneder.

Den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ gør det muligt for EU-borgerne at støtte et europæisk borgerinitiativ, uanset hvor de bor. Der indføres også mere fleksibilitet ved valget af startdatoen for perioden for indsamling af underskrifter inden for seks måneder efter registreringen. Desuden forenkler forordningen yderligere kravene til personoplysninger for underskrivere af initiativet. Medlemsstaterne kan dog stadig kræve, at underskriverne oplyser deres fulde ID-nummer.

Desuden forpligter den nye forordning Kommissionen til at oprette og drive et centralt onlineindsamlingssystem og afvikle de individuelle indsamlingsordninger efter 2022.



Endvidere har Parlamentet fået indføjet mulighed for øget støtte til initiativtagere til europæiske borgerinitiativer ved hjælp af kontaktpunkter i hver medlemsstat og en onlineplatform for samarbejde, der tilbyder information og bistand, praktisk støtte og juridisk rådgivning om det europæiske borgerinitiativ.

#### D. Kontrol og attestering

Efter at have indsamlet det nødvendige antal støttetilkendegivelser fra et tilstrækkeligt antal medlemsstater skal initiativtagerne indgive disse til de [kompetente nationale myndigheder](#), der har til opgave at attestere de støttetilkendegivelser, som Kommissionen har sammenfattet på grundlag af oplysninger modtaget fra medlemsstaterne. De myndigheder, som bestrider denne opgave, er typisk indenrigsministerier, valgkommissioner eller folkeregistre. De nationale myndigheder har tre måneder til at attestere støttetilkendegivelserne, men de skal ikke kontrollere underskrifterne.

#### E. Indgivelse og undersøgelse

På nuværende tidspunkt anmodes initiativtagerne om at indsende relevante attester fra de nationale myndigheder vedrørende antallet af støttetilkendegivelser og fremlægge oplysninger om finansiering modtaget fra enhver kilde. Bidrag over 500 EUR skal i princippet oplyses.

Kommissionen er efter modtagelse af borgerinitiativet forpligtet til straks at offentliggøre det i et register og til at mødes med initiativtagerne på et passende niveau, hvor disse kan redegøre nærmere for deres opfordring. Efter drøftelser med Kommissionen får initiativtagerne mulighed for at præsentere deres initiativ på en offentlig høring i Parlamentet. Denne høring arrangeres af det udvalg, der er kompetent med hensyn til emnet for borgerinitiativet (artikel 222 i Europa-Parlamentets forretningsorden).

Den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ forlænger den periode, som Kommissionen har til at reagere på et gyldigt initiativ fra tre til seks måneder. I en meddelelse om sine juridiske og politiske konklusioner om hvert initiativ skal Kommissionen fremlægge en formel liste over de foranstaltninger, den har til hensigt at træffe, og en klar tidsplan for gennemførelsen heraf. I et forsøg på at sikre fuld gennemsigtighed stiller forordningen desuden krav om, at initiativtagerne regelmæssigt skal indberette deres kilder til finansiering og anden modtagen støtte. Der indføres også krav om, at Kommissionen skal gøre en kontaktformular tilgængelig i registret og på det offentlige websted om det europæiske borgerinitiativ for at gøre det muligt for borgerne at indgive en klage vedrørende fuldstændigheden og korrektheden af disse oplysninger.

Parlamentets rolle styrkes yderligere gennem den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ og ændringer af dets forretningsorden. Parlamentet kan med henblik på at styrke den politiske gennemslagskraft af vellykkede initiativer efter den offentlige høring afholde en debat på plenarmødet og vedtage en beslutning for at vurdere den politiske støtte til initiativet. Endelig vil Parlamentet føre parlamentarisk kontrol med de foranstaltninger, som Kommissionen træffer som reaktion på initiativet, og som også er beskrevet i specifikke meddelelser fra Kommissionen.

## AKTUELLE INITIATIVER

Hidtil har ti initiativer nået det nødvendige antal underskrifter ("Right2Water", "One of us", "Stop Vivisection", "Ban Glyphosate", "Minority SafePack", "End the Cage



Age", "Save bees and farmers", "Stop finning – Stop the trade", "Save Cruelty-Free Cosmetics" og "Fur Free Europe") og er blevet forelagt Kommissionen. Parlamentet har afholdt høringer med repræsentanter for initiativerne. Kommissionen har fremlagt et svar på disse høringer med sine juridiske og politiske konklusioner. Siden det europæiske borgerinitiativ blev lanceret, har Kommissionen registreret i alt 103 initiativer.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Borgerinitiativet har længe været af stor interesse for Parlamentet. Den 7. maj 2009, før Lissabontraktatens ikrafttræden, vedtog Parlamentet en [beslutning](#) med et detaljeret forslag om gennemførelsen af borgerinitiativet. Parlamentet var efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse aktivt involveret i forhandlingerne vedrørende forordningen om borgerinitiativet. Parlamentet har med succes bidraget til at gøre borgerinitiativet til et mere tilgængeligt og borgervenligt redskab for deltagelsesdemokrati. Det har bl.a. opnået en nedsættelse af minimumsantallet af medlemsstater, hvorfra støttetilkendegivelserne skal komme, til en fjerdedel af medlemsstaterne. Det insisterede på, at kontrollen af antageligheden skal gennemføres før registreringen, og det støttede bestemmelser, der tillader, at alle EU-borgere og personer, som bor i EU, uanset nationalitet, har ret til at underskrive et borgerinitiativ.

Parlamentet fremsatte en række politiske krav om forenkling og rationalisering af procedurerne for gennemførelse af et borgerinitiativ og for at øge dets virkning. Parlamentet vedtog en [beslutning om revisionen af det europæiske borgerinitiativ](#) den 28. oktober 2015, hvori det bl.a. opfordrede til en revision af forordningen med henblik på at forenkle kravene til personoplysninger og tilvejebringe finansiering til støtte for organiseringen af europæiske borgerinitiativer. Udvalget om Konstitutionelle Anliggender fremlagde i 2017 en initiativbetænkning med henblik på en grundlæggende revision af forordningen om borgerinitiativet. I september 2017 fremsatte Kommissionen så sit [forslag til en ny forordning om det europæiske borgerinitiativ](#) på grundlag af Parlamentets anmodninger og en offentlig høring. Den 20. juni 2018 vedtog Udvalget om Konstitutionelle Anliggender sin [betænkning](#) om Kommissionens forslag, som blev efterfulgt af en afstemning på plenarforsamlingen den 5. juli 2018 om at indlede interinstitutionelle forhandlinger om den nye forordning.

Den 12. december 2018 nåede Parlamentet og Rådet frem til en politisk aftale. Efter Parlamentets beslutning af 12. marts og Rådets godkendelse den 9. april blev den endelige retsakt undertegnet den 17. april 2019 og offentliggjort i EU-Tidende den 17. maj 2019. Den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ ((EU) 2019/788), som ophæver forordning (EU) nr. 211/2011, har fundet anvendelse siden den 1. januar 2020.

Med den nye forordning om det europæiske borgerinitiativ bliver det mere tilgængeligt, mindre bureaukratisk og lettere at bruge for initiativtagere og tilhængere, samtidig med at opfølgningen herpå styrkes.

Den 15. juli 2020 vedtog Parlamentet og Rådet midlertidige foranstaltninger til håndtering af virkningerne af covid-19-pandemien på gennemførelsen af det europæiske borgerinitiativ. De nye regler giver mulighed for at forlænge indsamlingsperioden for borgerinitiativer, der er berørt af pandemien.



Den 3. juni 2021 vedtog Kommissionen en gennemførelsesafgørelse om at forlænge fristerne for indsamling af støttetilkendegivelser til de europæiske borgerinitiativer. Indsamlingsperiodens maksimale varighed blev forlænget til den 31. december 2022.

Den 13. juni 2023 vedtog Parlamentet en [beslutning om gennemførelsen af forordningerne om det europæiske borgerinitiativ](#).

Alessandro Davoli  
10/2023





## **4.2. ET OMRÅDE MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED**



## 4.2.1. ET OMRÅDE MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED: GENERELLE ASPEKTER

Traktaterne tillægger udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed stor betydning. I 2009 blev der indført en række vigtige 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 styrkes af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som er juridisk bindende.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 3<sup>€€</sup>, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Denne artikel, der beskriver EU's vigtigste mål, tillægger 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 traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) – artikel 67-89 – vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Ud over de almindelige bestemmelser indeholder afsnittet specifikke kapitler om:

- politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring
- samarbejde om civilretlige spørgsmål
- retligt samarbejde i straffesager
- politisamarbejde<sup>[1]</sup>.

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF ([protokol nr. 22](#) – "opt-out" – fritager Danmark fra at deltage i politikken). Det har ikke desto mindre siden 2001 gennemført Schengenreglerne på mellemstatsligt grundlag. Hvad angår det civilretlige samarbejde og reglerne for, hvilke retter der har kompetence til at afgøre civil- og handelsretlige tvister mellem privatpersoner med bopæl i forskellige medlemsstater ("[Bruxelles I-forordningen](#)"), indgik Kongeriget Danmark og EU den 19. oktober 2005 en [aftale om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område](#). I henhold til aftalens artikel 3, stk. 2, skal Danmark, når der vedtages ændringer, meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne. Irland deltager kun i vedtagelsen og gennemførelsen af specifikke foranstaltninger efter en såkaldt »opt in«-beslutning ([protokol nr. 21](#)).

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 menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder<sup>[2]</sup>, artikel 8 i TEUF vedrørende bekæmpelse af uligheder, artikel 15, stk. 3, i TEUF om ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter,

[1]Se faktabladene [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#) og [4.2.7](#).

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



artikel 16 i TEUF om beskyttelse af personoplysninger<sup>[3]</sup> og artikel 18-25 i TEUF vedrørende ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskabet<sup>[4]</sup>. TEUF har imidlertid også indført en række "bremseklausuler" for de tilfælde, hvor en medlemsstat mener, at et udkast til lovgivning vil berøre grundlæggende aspekter af dens strafferetlige system (artikel 82, stk. 3, i TEUF), og fælles minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, og straffene for kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension (artikel 83, stk. 3, i TEUF). Dette fungerer i praksis på følgende måde: Et udkast til direktiv forelægges Det Europæiske Råd, og den almindelige lovgivningsprocedure suspenderes. Hvis der opnås konsensus, vil Det Europæiske Råd inden for en periode på fire måneder forelægge Rådet udkastet på ny, hvilket vil bringe suspensionen af den almindelige lovgivningsprocedure til ophør.

## 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 lovgivningsforslag 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.

---

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

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



## 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 lovgivningsforslag i forhold til nærhedsprincippet, og inden udløbet af denne frist kan der ikke træffes afgørelse på EU-plan vedrørende det pågældende forslag. Med hensyn til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal et forslag 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 annullationssøgsmål 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<sup>[5]</sup>

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.

---

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



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.

**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, [Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse](#) (Cepol), [Eurojust](#) inden for det retlige samarbejde i straffesager, EU's [Agentur for Grundlæggende Rettigheder](#) (FRA) i forbindelse med de grundlæggende rettigheder og bekæmpelsen af forskelsbehandling, [Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug](#) (EMCDDA), [Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning](#) (Frontex) med ansvar for koordination af kontrollen ved de ydre grænser, [Den Europæiske Unions Asylagentur](#) (EUAA), [Den Europæiske Anklagemyndighed \(EPPO\)](#)[6] 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

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

- beføjelser på det lovgivningsmæssige område, idet Parlamentet siden Lissabontraktatens ikrafttræden i 2009 har optrådt som medlovgiver inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure. Dette er blevet hovedreglen, men med en række undtagelser. Disse omfatter foranstaltninger, der har til formål at sikre "administrativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne" (artikel 74 i TEUF), som stadig er underlagt en "særlig lovgivningsprocedure", hvor Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller en fjerdedel af medlemsstaterne og efter høring af Parlamentet. Desuden gælder der en særlig lovgivningsprocedure (hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Parlamentet) for foranstaltninger, der fastsætter betingelser og begrænsninger for politisamarbejde (artikel 89 i TEUF), eller bestemmelser om pas, identitetskort og opholdstilladelser (artikel 77, stk. 3, i TEUF)
- budgetmæssige beføjelser, idet Europa-Parlamentet fastlægger EU-budgettet for programmer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i fællesskab med Rådet
- kontrol af EU-agenturenes aktiviteter på dette politikområde, f.eks. ved at sende delegationer til medlemsstaterne eller til EU's ydre grænser for at opnå indsigt i problemer og kontrollere, hvorledes den lovgivning, der er vedtaget på EU-niveau, gennemføres.



- beføjelse til at indbringe annullationssøgsmål for Domstolen, hvilket er en beføjelse, som Europa-Parlamentet bl.a. har udøvet for at anmode om annullation af visse bestemmelser i retsakter
- beføjelse til politiske initiativer gennem vedtagelse af initiativbetænkninger og beslutninger om de emner, Parlamentet vælger at behandle.

De vigtigste prioriteter, som 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 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 og sikring af, at denne balance afspejles i lovgivningen og i gennemførelsen
- styrkelse af beskyttelsen og fremme af grundlæggende rettigheder, navnlig gennem vedtagelsen af Den Europæiske Unions retligt bindende charter om grundlæggende rettigheder og oprettelsen af etagentur for grundlæggende rettigheder samt gennem nedsættelse af [Undersøgelsesudvalget til at efterforske brugen af Pegasus-spyware og tilsvarende overvågningsspyware](#), som evaluerede, hvordan brugen af spyware mod EU-borgere påvirkede demokratiske processer og borgernes individuelle rettigheder i EU.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 4.2.2. ASYLPOLITIK

Sigtet med EU's asylpolitik er at tilbyde en passende status til enhver ikke-EU-borger, der har behov for international beskyttelse i en af medlemsstaterne, og sikre overholdelse af non-refoulement-princippet<sup>[1]</sup>. Med henblik herpå bestræber EU sig på at udvikle et fælles europæisk asylsystem.

### RETSGRUNDLAG

- Artikel 67, stk. 2, og artikel 78 og 80 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).
- Artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

### MÅLSÆTNINGER

EU sigter på at udforme en fælles politik for asyl, subsidær beskyttelse og midlertidig beskyttelse med henblik på at tilbyde en passende status til enhver ikke-EU-borger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet. Denne politik skal være i overensstemmelse med Genèvekonventionen om flygtnings retsstilling af 28. juli 1951 og den tilhørende protokol af 31. januar 1967. Hverken TEUF eller EU's charter om grundlæggende rettigheder giver en definition af begreberne "asyl" og "flygtning", men henviser begge udtrykkeligt til Genèvekonventionen og den tilhørende protokol.

### RESULTATER

#### A. Amsterdamtraktatens og Nicetraktatens bidrag

I henhold til Maastrichttraktaten fra 1993 blev det tidligere mellemstatslige samarbejde om asyl indført i EU's institutionelle ramme. Som den vigtigste aktør skulle Rådet inddrage Kommissionen i sit arbejde og informere Parlamentet om sine asylinitiativer. Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen) havde heller ingen kompetence inden for asylspørgsmål.

Ved Amsterdamtraktaten fra 1999 fik EU-institutionerne nye beføjelser til at udarbejde lovgivning på asylområdet i henhold til en særlig institutionel mekanisme: en overgangsperiode på fem år med en delt initiativbeføjelse mellem Kommissionen og medlemsstaterne og afgørelse med enstemmighed i Rådet efter høring af Parlamentet. EU-Domstolen fik også kompetence i særlige tilfælde. Amsterdamtraktaten sikrede også, at Rådet efter denne første femårige fase kunne vedtage, at den almindelige fælles beslutningsprocedure skulle finde anvendelse, og at det herefter skulle træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Rådet vedtog dette i slutningen af 2004, og den fælles beslutningsprocedure (nu kendt som den almindelige lovgivningsmæssige procedure) har fundet anvendelse siden 2005.

---

[1] Et centralt princip i den internationale flygtninge- og menneskerettighedslovgivning, som forbyder stater at sende enkeltpersoner tilbage til et land, hvor der er en reel risiko for forfølgelse, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller enhver anden krænkelse af menneskerettighederne.



I forbindelse med vedtagelsen af Tammerforsprogrammet i oktober 1999 besluttede Det Europæiske Råd, at det fælles europæiske asylsystem skulle gennemføres i to faser: Vedtagelsen af fælles minimumsstandarder på kort sigt skulle på lang sigt føre til en fælles procedure og en ensartet asylstatus, som skulle gælde i hele EU.

Dette resulterede i den »første fase« af det fælles europæiske asylsystem fra 1999 til 2004, der fastsatte kriterierne og mekanismerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgninger (som erstattede den internationale/mellemstatslige Dublinkonvention fra 1990), herunder den europæisk database med fingeraftryk af asylansøgere (Eurodac) til lagring og sammenligning af fingeraftryksoplysninger. Det fastlagde også fælles minimumsstandarder, som medlemsstaterne skal overholde i forbindelse med modtagelse af asylansøgere, bestemte kvalifikationskriterier for international beskyttelse og arten af den beskyttelse, der ydes, samt fastlagte procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Yderligere lovgivning omfattede midlertidig beskyttelse i tilfælde af en massetilstrømning.

I Haagprogrammet fra november 2004 blev der opfordret til, at instrumenterne og foranstaltningerne i anden fase blev vedtaget inden udgangen af 2010, hvilket fremhævede EU's ambition om at gå ud over minimumsstandarder og udvikle én enkelt asylprocedure med fælles garantier og en ensartet status for de personer, der blev indrømmet beskyttelse. I den europæiske pagt om indvandring og asyl fra 2008 blev denne frist udsat til 2012.

## **B. Lissabontraktaten**

Lissabontraktaten, som trådte i kraft i december 2009, ændrede situationen ved at omdanne asylforanstaltningerne fra at fastsætte minimumsstandarder til at skabe et fælles system med en ensartet status og ensartede procedurer.

Det fælles europæiske asylsystem skal omfatte følgende elementer:

- en ensartet asylstatus
- en ensartet status for subsidiær beskyttelse
- et fælles system for midlertidig beskyttelse
- fælles procedurer for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidiær beskyttelse
- kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning
- standarder for modtagelsesforhold
- partnerskab og samarbejde med tredjelande.

Artikel 80 i TEUF har siden Lissabontraktatens vedtagelse også udtrykkeligt sikret princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder alle finansielle byrder. Om nødvendigt bør EU's asyltiltag indeholde passende bestemmelser med henblik på at sikre, at dette princip følges. Traktaten ændrede også beslutningsproceduren på asylområdet i væsentlig grad ved at gøre den fælles beslutningsprocedure til standardprocedure. Ydermere er ordningerne for EU-Domstolens retslige kontrol blevet væsentligt forbedret. Der kan nu anmodes om præjudicielle afgørelser af enhver domstol i en af medlemsstaterne og ikke længere kun af den nationale domstol, som træffer afgørelse i sidste instans, hvilket tidligere var





tilfældet. Dette har gjort det muligt for EU-Domstolen at udvikle en mere omfattende retspraksis på asylområdet.

Stockholmprogrammet, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 10. december 2009 for perioden 2010-2014, bekræftede "målet om at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse". Programmet understregede navnlig behovet for at opfordre til reel solidaritet med de medlemsstater, der var udsat for et særligt pres, og den afgørende rolle, som det nye europæiske asylstøttekontor (nu Den Europæiske Unions Asylagentur ([EUAA](#))) ville komme til at spille.

Selv om Kommissionen havde fremlagt sine forslag til den anden fase af det fælles europæiske asylsystem så tidligt som 2008-2009, skred forhandlingerne kun langsomt frem. Følgelig blev den "anden fase" af det fælles europæiske asylsystem vedtaget efter Lissabontraktatens ikrafttræden med en ændring af fokus fra minimumsstandarder til en fælles asylprocedure på grundlag af en ensartet beskyttelsesstatus.

### C. De vigtigste eksisterende juridiske instrumenter og igangværende reformbestrebelse

Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf ([direktivet om midlertidig beskyttelse](#)) blev udviklet som en ramme til styring af en uventet massetilstrømning af fordrevne personer og om øjeblikkelig beskyttelse heraf. Formålet med dette direktiv er at mindske forskellene mellem medlemsstaternes politikker vedrørende modtagelse og behandling af fordrevne personer i en situation med massetilstrømning og at fremme solidariteten mellem medlemsstaterne. Den blev udløst for første gang af Rådet som reaktion på den uhørte russiske invasion af Ukraine den 24. februar 2022 for at yde hurtig og effektiv bistand til mennesker, der flygter fra krigen i Ukraine.

Med undtagelse af det omarbejdede [kvalifikationsdirektiv](#), der trådte i kraft i januar 2012, trådte de øvrige omarbejdede retsakter først i kraft i juli 2013 ([Eurodac-forordningen](#), [Dublin III-forordningen](#), direktivet om [modtagelsesforhold](#) og direktivet om [asylprocedurer](#)), hvilket betød, at den forsinkede gennemførelse i midten af juli 2015 faldt sammen med det tidspunkt, hvor migrationskrisen var på sit højeste. I juni 2014 fastlagde Det Europæiske Råd de [strategiske retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning](#) inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 68 i TEUF) for de kommende år med udgangspunkt i [Kommissionens meddelelse](#) fra marts 2014 og de fremskridt, der var nået med Stockholmprogrammet. Disse retningslinjer understreger, at den fuldstændige og effektive gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem er en absolut prioritet.

Som følge af migrationspresset siden 2014 offentliggjorde Kommissionen i maj 2015 [den europæiske dagsorden for migration \(4.2.3\)](#), hvori der blev foreslået en række foranstaltninger til at imødegå dette pres, herunder hotspottilgangen, der deltes mellem EASO (nu EUAA), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), som indebærer arbejde på stedet med medlemsstaterne i frontlinjen for hurtigt at



identificere, registrere og tage fingeraftryk af tilrejsende migranter. Hotspottilgangen skulle også bidrage til gennemførelsen af nødforordningsmekanismer for i alt 160 000 personer, der havde behov for international beskyttelse. Disse mekanismer blev foreslået af Kommissionen for at bistå Italien og Grækenland og vedtaget af Rådet den [14.](#) og [22. september](#) 2015 efter høring af Parlamentet. Rådets afgørelse blev senere opretholdt i EU-Domstolens [dom](#) af 6. september 2017. Omfordeling er tænkt som en mekanisme til i praksis at gennemføre princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling som fastsat i artikel 80 i TEUF. Antallet af omfordelinger har imidlertid været [lavere end forventet](#), og omfordelingerne er sket langsomt.

Den europæiske dagsorden for migration indeholder også yderligere skridt i retning af en reform af det fælles europæiske asylsystem, som blev præsenteret i to pakker af lovgivningsforslag i maj og juli 2016, og som blev drøftet af Parlamentet og Rådet i hele den valgperiode, der sluttede i maj 2019. Der blev imidlertid ikke vedtaget nogen lovgivningsmæssige retsakter i valgperioden 2014-2019, hvilket skyldtes, at sagerne var blokeret i Rådet, eller at andre specifikke sager var sat i bero på grund af blokeringer af forbundne sager.

Den 23. september 2020 udsendte Kommissionen den [nye pagt om migration og asyl](#) i et forsøg på at give en ny start på den fastlåste reform af det fælles europæiske asylsystem. Pagten sigter mod en ny ligevægt mellem ansvar og solidaritet. Kommissionen foreslår at integrere asylproceduren i den overordnede migrationsforvaltning og knytte den sammen med en forudgående screening og tilbagesendelse.

Det første af de reformforslag, der skulle godkendes, vedrørte oprettelsen af Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA), der erstatter EASO. EUAA blev oprettet ved forordning (EU) 2021/2303, som blev [offentliggjort](#) i EU-Tidende den 30. december 2021.

I september 2022 undertegnede Parlamentet og fem roterende rådsformandskaber en fælles [køreplan](#) for tilrettelæggelse, koordinering og gennemførelse af tidsplanen for forhandlingerne mellem medlovgiverne om det fælles europæiske asylsystem og den nye europæiske pagt om migration og asyl. De forpligtede sig til at samarbejde om at vedtage reformen af EU's migrations- og asylregler inden valget til Europa-Parlamentet i 2024.

Der blev i slutningen af 2022 opnået politisk enighed om [reformen af det omarbejdede direktiv om modtagelsesforhold](#), om forslaget til en [EU-ramme for genbosætning](#) og om forslaget til en [kvalifikationsforordning](#).

Der pågår triloger mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen om følgende sager: [Eurodacforordningen](#), [forordningen om asylprocedurer](#), [screeningforordningen](#), [forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring](#) samt [krise- og force majeureforordningen](#).

Kommissionen anbefalede i sin [henstilling om lovlige adgangsveje til beskyttelse i EU](#), at medlemsstaterne gennemførte deres uopfyldte tilsagn om genbosætning, og opfordrede medlemsstaterne til at indføre og i højere grad gøre brug af andre muligheder for indrejse af humanitære årsager såsom familiesammenføring og lokale eller private sponsorordninger samt supplerende veje i tilknytning til uddannelse og arbejde.



#### D. Den eksterne dimension

[Den samlede strategi for migration og mobilitet](#), der blev vedtaget af Kommissionen i 2011, er den overordnede ramme for EU's eksterne migrations- og asylpolitik. Den fastlægger, hvordan EU gennemfører sine politiske dialoger og samarbejdet med tredjelande på grundlag af klart definerede prioriteter. Den indgår i EU's samlede optræden udadtil og omfatter udviklingssamarbejde. Dens vigtigste mål er at organisere den lovlige migration bedre, forebygge og bekæmpe irregulær migration, maksimere migrationens og mobilitetens udviklingseffekt og fremme international beskyttelse.

Det Europæiske Råd og Tyrkiet nåede i marts 2016 frem til en aftale, der tog sigte på at mindske strømmen af irregulære migranter via Tyrkiet til Europa. I henhold til [erklæringen fra EU og Tyrkiet](#) skulle alle nye irregulære migranter og asylansøgere, der ankom fra Tyrkiet til de græske øer, og hvis asylansøgninger var blevet afvist, sendes tilbage til Tyrkiet. For hver syrer, som tilbagesendes til Tyrkiet, skulle en anden syrer genbosættes i EU til gengæld for en yderligere liberalisering af visumbestemmelserne for tyrkiske statsborgere og udbetalingen af 6 mia. EUR under faciliteten for flygtninge i Tyrkiet indtil udgangen af 2018. I henhold til Kommissionens seneste [rapport om fremskridt i gennemførelsen af en europæisk dagsorden for migration](#) af 16. oktober 2019 spillede erklæringen en central rolle i sikringen af, at migration i det østlige Middelhavsområde blev imødegået effektivt. I oktober 2021 [opfordrede](#) Det Europæiske Råd Tyrkiet til at sikre fuld og ikkediskriminerende gennemførelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet fra 2016, herunder over for Republikken Cypern. Dialogen på højt plan mellem EU og Tyrkiet om migration fandt sted den 23. november 2023.

Et af de vigtigste initiativer i den nye pagt om migration og asyl var fremme af skræddersyede og gensidigt fordelagtige partnerskaber med ikke-EU-lande på migrationsområdet. I juli 2023 [undertegnede](#) Kommissionen et aftalememorandum med Tunesien.

På globalt plan vedtog FN's Generalforsamling i september 2016 enstemmigt [New York-erklæringen om flygtninge og migranter](#), en skelsættende politisk erklæring, der tog sigte på at forbedre den måde, hvorpå det internationale samfund reagerer på store strømme af flygtninge og migranter såvel som på langvarige flygtningesituationer. Som følge heraf blev to globale aftaler vedtaget i 2018 for flygtninge og andre migranter. I New York-erklæringen er der fastsat en samlet flygtningeberedskabsramme, hvori der fastsættes specifikke tiltag, der er nødvendige for at lette presset på værtslandene, styrke flygtninges selvhjulpenhed, udvide adgangen til løsninger for tredjelande og forbedre forholdene i oprindelseslandene, der giver flygtninge mulighed for at vende tilbage i sikkerhed og værdighed. På grundlag af disse fire hovedmål bekræftede De Forenede Nationers Generalforsamling den 17. december 2018 den [globale aftale om flygtninge](#).

#### E. Midler til rådighed for asylpolitikker

Det vigtigste finansieringsinstrument i EU-budgettet på asylområdet er Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden ([AMIF](#)). AMIF's tildeling i det tidligere langsigtede EU-budget (2014-2020), som faldt sammen med migrationskrisen, blev forhøjet fra 3,31 mia. EUR til 6,6 mia. EUR. I forbindelse med det nuværende langsigtede EU-budget for perioden 2021-2027 er finansieringen igen blevet øget under AMIF til 9,9 mia. EUR, bl.a. med henblik på at forvalte migration, asyl og integration på en



effektiv og human måde, herunder finansiel støtte til medlemsstaterne til solidaritet gennem genbosættelse og omfordeling. Andre finansieringsinstrumenter i EU såsom Den Europæiske Socialfond ([2.3.2](#)), Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede ([2.3.9](#)) og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling ([3.1.2](#)) bevilger også midler, hovedsagelig til at støtte integrationen af flygtninge og migranter, selv om andelen af midler, der bevilges dem, ikke er redegjort for separat i budgettet og dermed ikke er tydelig.

På samme vis er den oprindelige bevilling til [EASO \(nu EUAA\)](#) for 2014-2020 steget fra 109 mio. EUR til 456 mio. EUR. For at være klar til at yde fuld operationel støtte til asylprocedurer i fremtiden er der i den nye flerårige finansielle ramme (FFR) fastsat et budget på 1,22 mia. EUR for perioden 2021-2027.

Instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI – Et globalt Europa) blev oprettet ved [forordning \(EU\) 2021/947](#). Den samler de fleste af EU's eksterne finansieringsinstrumenter, der eksisterede som særskilte instrumenter i den foregående budgetperiode (2014-2020). Den beløber sig til 79,5 mia. EUR og omfatter et vejledende udgiftsmål på 10 % i forbindelse med migration (en fleksibel tilskyndende tilgang til migration).

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har altid slået kraftigt til lyd for et fælles europæisk asylsystem i overensstemmelse med EU's retlige forpligtelser. Det har også opfordret til en reduktion af den irregulære migration og til beskyttelse af sårbare grupper.

Den 7. september 2022 [forpligtede](#) Parlamentet og fem roterende rådsformandskaber sig til at arbejde sammen om at vedtage den reform af EU's migrations- og asylregler, der blev indledt i 2016, inden valget til Europa-Parlamentet i 2024.

Parlamentet kan anlægge annullationssøgsmål ved EU-Domstolen. Dette instrument blev anvendt med succes (se [Domstolens dom af 6. maj 2008](#)) til at få ophævet bestemmelserne vedrørende fremgangsmåden for vedtagelsen af den fælles liste over ikke-EU-lande, der betragtes som sikre oprindelseslande, og sikre europæiske ikke-EU-lande i henhold til Rådets direktiv 2005/85/EF.

Se Europa-Parlamentets hjemmeside om: [EU's svar på migrationsudfordringen](#)

Georgiana Sandu  
10/2023



## 4.2.3. IMMIGRATIONSPOLITIK

Et centralt mål for Den Europæiske Union er en fremadrettet og omfattende europæisk immigrationspolitik, der bygger på solidaritet. Sigtet med immigrationspolitikken er at skabe en afbalanceret strategi for håndtering af såvel legal som illegal immigration.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 79 og 80 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

### KOMPETENCER

Legal immigration: EU har beføjelse til at fastsætte indrejse- og opholdsbetingelserne i en medlemsstat for tredjelandstatsborgere, herunder for så vidt angår familiesammenføring. Medlemsstaterne bevarer retten til at fastsætte indrejsekvoter for tredjelandstatsborgere, der indrejser med henblik på at søge arbejde.

Integration: EU kan yde støtte til medlemsstaterne og tilskynde dem til at træffe foranstaltninger for at fremme integration af tredjelandstatsborgere med lovligt ophold. EU-retten indeholder imidlertid ingen bestemmelser om harmonisering af nationale love og bestemmelser.

Bekæmpelse af illegal immigration: Unionen skal forebygge og mindske illegal immigration, særligt ved hjælp af en effektiv tilbagesendelsespolitik, på en måde, der respekterer de grundlæggende rettigheder.

Tilbagetagelsesaftaler: Unionen har beføjelse til at indgå tilbagetagelsesaftaler med tredjelande vedrørende tredjelandstatsborgeres tilbagevenden til deres hjemland eller til afsendelseslandet, når de ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, tilstedeværelse eller ophold i en medlemsstat.

### MÅL

Fastlæggelse af en afbalanceret tilgang til immigration: EU har som mål at udvikle en afbalanceret strategi for håndtering af legal immigration og bekæmpelse af illegal immigration. En hensigtsmæssig forvaltning af migrationsstrømmene forudsætter en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, en styrkelse af indsatsen for at bekæmpe illegal immigration, herunder menneskehandel og -smugling, og fremme af et tættere samarbejde med tredjelande på alle områder. EU sigter mod at udvikle ensartede rettigheder og forpligtelser for legale immigranter i lighed med dem, der gælder for EU-borgere.

Solidaritetsprincippet: I henhold til Lissabontraktaten er immigrationspolitikkerne underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de finansielle aspekter (artikel 80 i TEUF).



## RESULTATER

### A. Institutionel udvikling som følge af Lissabontraktaten

Der blev med Lissabontraktaten, som trådte i kraft i december 2009 ([1.1.5](#)), indført beslutningstagning med kvalificeret flertal med hensyn til legal immigration og et nyt retsgrundlag for integrationstiltag. Nu anvendes den almindelige lovgivningsprocedure til såvel politikker for illegal som for legal immigration, idet Parlamentet er en lovgivningspart på lige fod med Rådet. De foreløbige foranstaltninger, der skal træffes i tilfælde af en pludselig tilstrømning af tredjelandstatsborgere vedtages dog – efter høring af Parlamentet – af Rådet alene (artikel 78, stk. 3, i TEUF).

I Lissabontraktaten blev det endvidere præciseret, at EU's kompetencer inden for dette område deles med medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår antallet af migranter, der legalt kan indrejse i en medlemsstat for at søge arbejde (artikel 79, stk. 5, i TEUF). Endelig har Domstolen nu fuld kompetence på immigrations- og asylområdet.

### B. Den seneste politiske udvikling

#### 1. Den "samlede strategi for migration og mobilitet"

Den "samlede strategi for migration og mobilitet" ([SSMM](#)), som Kommissionen vedtog i 2011, fastsætter en generel ramme for EU's forbindelser til tredjelande på migrationsområdet. Den indeholder fire søjler: legal immigration og mobilitet, illegal immigration og menneskehandel, international beskyttelse og asylpolitik samt styrkelse af virkningen af migration og mobilitet på udviklingen. Migranternes menneskerettigheder er et tværgående spørgsmål inden for rammerne af denne strategi.

#### 2. De strategiske retningslinjer fra juni 2014

Stockholmprogrammet for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der blev vedtaget i december 2009, udløb i december 2014 ([4.2.1](#)). I marts 2014 offentliggjorde Kommissionen en ny meddelelse, hvori den fremlagde sin vision for den fremtidige dagsorden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, med titlen "[Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa](#)". I overensstemmelse med artikel 68 i TEUF udformede Det Europæiske Råd efterfølgende i sine konklusioner af 26. og 27. juni 2014 de "[strategiske retningslinjer](#) for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed" for perioden 2014-2020. Der er her ikke længere tale om et program, men om retningslinjer, der er koncentreret om målsætningen om at gennemføre og konsolidere de eksisterende retsakter og foranstaltninger. Retningslinjerne understreger nødvendigheden af at anvende en holistisk tilgang til migration, der optimalt udnytter legal immigration, yder beskyttelse til dem, der har behov for det, og bekæmper illegal immigration og forvalter grænserne effektivt. Der er endnu ikke vedtaget nye strategiske retningslinjer.

#### 3. Den europæiske dagsorden for migration

I maj 2015 offentliggjorde Kommissionen den [europæiske dagsorden for migration](#). I dagsordenen foresloges øjeblikkelige foranstaltninger med hensyn til at imødegå krisen i Middelhavet samt foranstaltninger, der skal træffes i de kommende år med henblik på at forbedre forvaltningen af alle aspekter af migrationen.

På grundlag af denne dagsorden offentliggjorde Kommissionen i en [meddelelse](#) i april 2016 sine retningslinjer for legal immigration og asyl. Retningslinjerne følger fire spor for så vidt angår politikker om legal immigration: revision af direktivet om



det blå EU-kort, tiltrækning af innovative iværksættere til EU, udvikling af en model for en mere konsekvent og effektiv forvaltning af legal immigration i EU gennem en vurdering af de eksisterende rammer samt styrkelse af samarbejdet med de vigtigste oprindelseslande med henblik på at sikre lovlige migrationsveje til EU og samtidig forbedre tilbagesendelsen af dem, der ikke har ret til ophold.

Kommissionen offentliggjorde i oktober 2019 sin seneste [statusrapport](#) om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration, som gennemgår de fremskridt, der er gjort, og manglerne ved gennemførelsen af dagsordenen. I september 2021, et år efter vedtagelsen af den nye pagt om migration og asyl, vedtog Kommissionen sin første [rapport om migration og asyl](#), der dækkede alle aspekter af migrationsstyring og gjorde status over den vigtigste udvikling inden for migrations- og asylpolitikken i det foregående halvandet år. Den [anden rapport om migration og asyl](#) blev offentliggjort den 6. oktober 2022.

Hele den politiske udvikling overvåges nøje af [Det Europæiske Migrationsnetværk](#), der blev oprettet i 2008 som et EU-netværk af migrations- og asylekspertter fra alle medlemsstater, som samarbejder om at tilvejebringe objektive, sammenlignelige og politikrelevante oplysninger.

#### 4. Den nye pagt om migration og asyl

Som bebudet i sit arbejdsprogram for 2020 offentliggjorde Kommissionen sin nye pagt i september 2020, som har til formål at integrere asylproceduren i den overordnede migrationsstyring og knytte den sammen med forhåndskontrol og tilbagesendelse, samtidig med at den også omfatter forvaltning af de ydre grænser, større fremsynethed, kriseberedskab og -indsats kombineret med en solidaritetsmekanisme og eksterne forbindelser med centrale oprindelses- og transitlandene ([4.2.2](#)). Sidstnævnte omfatter en [henstilling fra Kommissionen](#) om at udvikle supplerende lovlige adgangsveje til beskyttelse såsom genbosætning og andre former for indrejse af humanitære årsager, f.eks. programmer for sponsorering af lokalsamfund, men også adgangsveje, der er knyttet til uddannelse og arbejde.

I april 2022 foreslog Kommissionen [pakken om lovlig migration](#), som omfatter forslag om omarbejdning af direktivet om en kombineret tilladelse og af direktivet om fastboende udlændinge. Den 15. november 2023 foreslog Kommissionen [pakken om færdigheder og talentmobilitet](#), som omfatter oprettelse af en EU-talentpulje samt foranstaltninger til forenkling af procedurerne for anerkendelse af kvalifikationer for at fremme studerendes mobilitet og mobilitet på arbejdsmarkedet.

Den 7. september 2022 [forpligtede](#) Europa-Parlamentet og fem roterende rådsformandskaber sig til at arbejde sammen om at vedtage den reform af EU's migrations- og asylregler, der blev indledt i 2016, inden valget til Europa-Parlamentet i 2024.

#### C. Den seneste udvikling på lovgivningsområdet

Der er siden 2008 blevet vedtaget en række vigtige direktiver om migration, og adskillige af dem er allerede blevet revideret.

##### 1. Legal immigration

Som følge af problemerne med at få vedtaget en generel bestemmelse, som omfatter alle former for indvandring af arbejdskraft i EU, består den nuværende tilgang i



vedtagelse af sektorspecifik lovgivning for hver migrantkategori med henblik på at skabe en EU-politik for legal immigration.

Direktiv 2009/50/EF om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse indførte det "blå EU-kort", en fremskyndet procedure for udstedelse af specielle opholds- og arbejdstilladelser under mere attraktive betingelser for at gøre det muligt for tredjelandstatsborgere at tiltræde højt kvalificerede stillinger i medlemsstaterne. I juni 2016 foreslog Kommissionen en revision af ordningen, herunder mindre strenge optagelseskriterier, en lavere løntærskel/minimumsvarighed af den krævede ansættelseskontrakt, bedre bestemmelser om familiesammenføring og afskaffelse af parallelle nationale ordninger, som medlemsstaterne modsatte sig. Efter offentliggørelsen af den nye pagt indledte Parlamentet og Rådet igen arbejdet med denne revision, og den 15. september 2021 [godkendte](#) Parlamentet den aftale, der var indgået med Rådet. De nye bestemmelser indeholder mere fleksible indrejsekriterier (en gyldig ansættelseskontrakt eller et bindende seks måneders jobtilbud er tilstrækkeligt), samtidig med at tærsklen for den mindsteløn, som ansøgere skal have for at være berettiget til det blå kort, sænkes, og det gøres lettere for indehavere af det blå kort at rejse mellem EU-lande og at blive genforenet med deres familier. [Direktiv \(EU\) 2021/1883](#) blev offentliggjort i EU-Tidende den 20. oktober 2021.

Direktivet om en kombineret tilladelse ([2011/98/EU](#)) fastlægger en fælles forenklet procedure for tredjelandstatsborgere, der søger om opholds- og arbejdstilladelse i en medlemsstat, såvel som et sæt fælles rettigheder for legale immigranter. Den seneste [gennemførelsesrapport](#), der blev vedtaget i marts 2019, viser, at tredjelandstatsborgere, der mangler oplysninger om deres rettigheder, er til hinder for, at direktivet kan fremme deres integration og ikkeforskelsbehandling. I april 2022 [foreslog](#) Kommissionen en omarbejdning af direktivet for at forenkle og præcisere dets anvendelsesområde, herunder indrejse- og opholdsbetingelser for arbejdstagere med kvalifikationer på lavt niveau og mellemniveau. Lovgiverne behandler i øjeblikket [sagen](#).

I [direktiv 2014/36/EU](#), som blev vedtaget i februar 2014, reguleres betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere. Vandrende sæsonarbejdere kan højst opholde sig lovligt og midlertidigt i EU i en periode på mellem fem og ni måneder (afhængigt af medlemsstaten) for at udføre en sæsonbestemt aktivitet, samtidig med at de bevarer deres hovedbopæl i et tredjeland. I direktivet præciseres endvidere de rettigheder, som vandrende arbejdstagere er berettiget til. I juli 2020 offentliggjorde Kommissionen [retningslinjer for sæsonarbejdere i forbindelse med covid-19-udbruddet](#), hvor den også bebudede den første gennemførelsesrapport for 2021.

[Direktiv 2014/66/EU](#) om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere blev vedtaget den 15. maj 2014. Direktivet gør det nemmere for virksomheder og multinationale selskaber midlertidigt at udstationere deres ledere, specialister og erhvervspraktikanter til deres filialer eller datterselskaber i Den Europæiske Union. Den første gennemførelsesrapport skulle fremlægges i november 2019.

[Direktiv \(EU\) 2016/801](#) om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, praktik, volontørtjeneste, elevudvekslingsprogrammer eller uddannelsesprojekter og au pair-ansættelse blev





vedtaget den 11. maj 2016 og forventedes gennemført i national ret senest den 23. maj 2018. Det erstatter de tidligere retsakter, som omfattede studerende og forskere, udvider deres anvendelsesområde og forenkler anvendelsen af dem.

Endelig fastlægges situationen for tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlændinge i Den Europæiske Union fortsat i henhold til Rådets direktiv [2003/109/EF](#) som ændret i 2011 for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte flygtninge og andre personer, der nyder international beskyttelse. I [gennemførelsesrapporten](#) fra marts 2019 blev det konstateret, at medlemsstaterne i stedet for aktivt at fremme den europæiske status som fastboende udlændinge primært udsteder langvarige nationale opholdstilladelser, og kun få tredjelandsstatsborgere benytter sig af deres ret til at flytte til andre medlemsstater. I april 2022 [foreslog](#) Kommissionen en omarbejdning af direktivet med det formål at skabe en reel status som fastboende udlænding i EU, navnlig ved at styrke fastboende udlændinges ret til at flytte til og arbejde i andre medlemsstater. Europa-Parlamentet vedtog sit forhandlingsmandat i april 2023. Lovgiverne behandler i øjeblikket [sagen](#).

## 2. Integration

Rådets [direktiv 2003/86/EF](#) indeholder bestemmelser om ret til familiesammenføring, som går videre end retten til respekt for privatliv og familieliv i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Eftersom det i gennemførelsesrapporten fra 2008 blev konkluderet, at direktiv 2003/86/EF ikke var blevet anvendt fuldt ud og korrekt i medlemsstaterne, offentliggjorde Kommissionen i april 2014 en [meddelelse](#) med vejledning til medlemsstaterne om, hvordan direktivet skal anvendes. Kommissionens [kvalitetskontrol af lovlig migration](#) omfatter ligeledes direktivet om familiesammenføring.

EU's beføjelser på integrationsområdet er begrænsede. Kommissionen vedtog i juli 2011 [den europæiske dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere](#). Senest har Kommissionen i november 2020 forelagt en [handlingsplan](#) om integration og inklusion for 2021-2027, der opstiller politiske rammer og praktiske skridt til at bistå medlemsstaterne med integrationen og inddragelsen af de ca. 34 millioner tredjelandsstatsborgere, som opholder sig legalt på EU's område i forbindelse med uddannelse, beskæftigelse, sundhed og boliger. Planen samler overvågningsforanstaltninger og brugen af nye digitale værktøjer og bestræbelser på at fremme migranternes deltagelse i samfundet, øge mulighederne for EU-finansiering og etablere partnerskaber med flere aktører på forskellige forvaltningsniveauer. De eksisterende instrumenter omfatter [Det Europæiske Migrationsforum](#), [det europæiske websted om integration](#), [det europæiske integrationsnetværk](#) og den nyoprettede ekspertgruppe om migranternes synspunkter inden for migration, asyl og integration, som mødtes for [første gang](#) i november 2020 og har holdt regelmæssige møder lige siden.

Specialiserede finansieringsinstrumenter til støtte for de nationale integrationspolitikker blev baseret på Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden ([AMIF](#)) og Den Europæiske Socialfond ([ESF+](#)) i henhold til den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027.

## 3. Illegal immigration

EU har vedtaget flere vigtige retsakter til bekæmpelse af illegal immigration:

- Den såkaldte "smuglerpakke" omfatter Rådets [direktiv 2002/90/EF](#) om en fælles definition af hjælp til ulovlig indrejse, transit samt ulovligt ophold og [rammeafgørelse 2002/946/RIA](#) om strafferetlige sanktioner for sådanne



handlinger. Denne pakke suppleres af Rådets [direktiv 2004/81/EF](#), som omhandler udstedelse af opholdstilladelser til personer, der har været ofre for menneskehandel, og som samarbejder med de kompetente myndigheder (om menneskesmugling, se også faktablad om retsligt samarbejde i kriminelle anliggender [4.2.6](#)). I maj 2015 vedtog Kommissionen [EU-handlingsplanen for bekæmpelse af smugling af migranter \(2015-2020\)](#), og Kommissionen gennemførte i overensstemmelse med handlingsplanen en [Refit-evaluering](#) vedrørende anvendelsen af de eksisterende retlige rammer efter en [offentlig høring](#). Kommissionen fandt, at der på dette tidspunkt ikke var tilstrækkelig dokumentation for faktiske og gentagne forfølgelser af enkeltpersoner eller organisationer, der yder humanitær bistand, og konkluderede, at EU's retlige ramme vedrørende smugling af migranter fortsat er nødvendig i den nuværende situation. Parlamentet opfordrede i sin [beslutning](#) af 5. juli 2018 Kommissionen til at udarbejde retningslinjer for medlemsstaterne med henblik på at forhindre, at humanitær bistand kriminaliseres, og der blev afholdt en [høring](#) om emnet i september 2018. Som led i sin nye pagt udsendte Kommissionen en [meddelelse](#) med retningslinjer for fortolkningen af smuglerdirektivet, hvori den klart fastslog, at det ikke er strafbart at overholde den retlige forpligtelse til at redde mennesker i havsnød, men undlod at opfordre til yderligere bestræbelser og således overlade eftersøgnings- og redningsaktiviteterne til NGO'er og private fartøjer. Efter en [offentlig høring](#) vedtog Kommissionen i september 2021 en ny [EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter for 2021-2025](#). Menneskehandel er omfattet af [direktiv 2011/36/EU](#) om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. I december 2022 [foreslog](#) Kommissionen en revision af direktiv 2011/36/EU. Lovgiverne behandler i øjeblikket [sagen](#).

- Tilbagesendelsesdirektivet ([2008/115/EF](#)) fastlægger fælles EU-standarder og -procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Den første rapport om gennemførelsen heraf blev vedtaget i marts 2014. I september 2015 offentliggjorde Kommissionen [EU-handlingsplanen for tilbagesendelse](#), der i oktober 2015 blev fulgt op af Rådets konklusioner om tilbagesendelsespolitikens fremtid. I marts 2017 supplerede Kommissionen handlingsplanen med en [meddelelse](#) om en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i Den Europæiske Union – en ny handlingsplan og en [henstilling](#) om at gøre tilbagesendelse mere effektiv. I september 2017 offentliggjorde den sin opdaterede "[håndbog om tilbagesendelse](#)", som indeholder vejledning til de nationale myndigheder med ansvar for tilbagesendelsesopgaver. Endvidere vedtog Europa-Parlamentet og Rådet i 2016 [forordning \(EU\) 2016/1953](#) om oprettelse af et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Det nyligt moderniserede og styrkede [Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning](#) (Frontex) bistår i stigende grad medlemsstaterne i deres tilbagesendelsesrelaterede aktiviteter. Kommissionen foreslog i september 2018 en omarbejdning af tilbagesendelsesdirektivet for at fremskynde procedurer, herunder en ny grænseprocedure for asylansøgere, klarere procedurer og regler for at forhindre misbrug, effektive programmer for frivillig tilbagevenden, der skal oprettes i medlemsstaterne, og klarere regler om frihedsberøvelse. En målrettet [konsekvensanalyse fra Parlamentet](#) viste, at forslaget ville medføre betydelige omkostninger for medlemsstaterne gennem øget tilbageholdelse. Der er ingen klar dokumentation for, at forslaget vil føre



til mere effektive tilbagesendelser, men det er sandsynligt, at det vil føre til brud på de grundlæggende rettigheder for illegale migranter. I sin beslutning af 17. december 2020 om [gennemførelsen af tilbagesendelsesdirektivet](#) understregede Parlamentet, at effektiviteten af EU's tilbagesendelsespolitik ikke kun skal måles i forhold til tilbagesendelsesprocenten, men også skal tage hensyn til respekten for grundlæggende rettigheder og retssikkerhedsgarantier. Ordføreren (Tineke Strik (Verts/ALE)) offentliggjorde sit [udkast til betænkning](#) den 21. februar 2020. Lovgiverne behandler i øjeblikket [sagen](#). I sin nye pagt bevæger Kommissionen sig i retning af et fælles EU-system for tilbagesendelser med mere operationel støtte til medlemsstaterne og Frontex som den operationelle del af EU's tilbagesendelsespolitik sammen med udnævnelsen af en koordinator for tilbagesendelser, der støttes af et nyt netværk på højt plan for tilbagesendelse. Den første EU-koordinator for tilbagesendelse, Mari Juritsch, blev udnævnt i marts 2022. Kommissionen har offentliggjort sin [strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration](#) (april 2021), politikdokumentet "[Hen imod en operationel strategi for mere effektive tilbagesendelser](#)" (januar 2023) og sin [henstilling](#) om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og fremskyndelse af tilbagesendelser (marts 2023). Overtagelse af tilbagesendelser foreslås også som en solidaritetsforanstaltning i henhold til den foreslåede forordning om asyl og migrationsstyring ([4.2.2.](#)), hvorigennem medlemsstaterne kan støtte andre medlemsstater, der er under pres.

- **Direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere** ([2009/52/EF](#)) fastsætter sanktioner og foranstaltninger, der skal anvendes i medlemsstaterne over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Den første rapport om direktivets gennemførelse blev forelagt den 22. maj 2014. Efter meddelelsen i den nye pagt vedtog Kommissionen i september 2021 en [meddelelse om anvendelsen af direktivet](#) med det formål at styrke gennemførelsen og samtidig beskytte illegale migranternes rettigheder.
- Siden 2001 har medlemsstaterne gensidigt anerkendt deres respektive udsendelsesafgørelser ([direktiv 2001/40](#)), hvorved en medlemsstats afgørelse om at udvise en tredjelandsstatsborger, der opholder sig i en anden medlemsstat, overholdes.

Samtidig forhandler EU om og indgår [tilbagetagelsesaftaler](#) med oprindelses- og transitlande med henblik på at tilbagesende illegale migranter og på at samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel. I henhold til disse aftaler skal de fælles tilbagetagelsesudvalg overvåge deres gennemførelse. De er også knyttet til aftalerne om lempelse af visumreglerne, som har til formål at give det nødvendige incitament til tilbagetagelsesforhandlinger i det pågældende tredjeland uden at øge den illegale migration.

Kommissionen har desuden indgået uformelle ordninger for tilbagesendelse og tilbagetagelse, som er blevet mødt med heftig kritik fra Parlamentet for at falde uden for dets kontrol og givet anledning til spørgsmål om ansvarlighed og gennemsigtighed.

Kommissionen har foreslået EU-handlingsplaner for det [centrale Middelhavsområde](#) (november 2022), for [ruten over det vestlige Balkan](#) (december 2022), for [migrationsruterne i det vestlige Middelhavsområde og Atlanterhavet](#) (juni 2023) og for den [østlige Middelhavsroute](#) (oktober 2023).



## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Siden Lissabontraktatens ikrafttræden har Parlamentet som fuld lovgivende part været aktivt involveret i vedtagelsen af ny lovgivning, der omhandler såvel illegal som legal immigration.

Parlamentet har vedtaget en lang række initiativbeslutninger om migration, bl.a. sin [beslutning af 12. april 2016](#) om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration, sin [beslutning af 20. maj 2021](#) om nye veje for lovlig arbejdskraftmigration og sin [lovgivningsmæssige initiativbeslutning af 25. november 2021](#) med henstillinger til Kommissionen om politik og lovgivning vedrørende lovlig migration.

Læs mere om dette emne:

- [Migration til Europa](#)
- [EU's asylpolitik](#)

Georgiana Sandu  
10/2023



## 4.2.4. FORVALTNING AF DE YDRE GRÆNSER

EU's grænseforvaltningspolitik har været nødsaget til at tilpasse sig en betydelig udvikling, som f.eks. i forbindelse med den hidtil usete tilstrømning af flygtninge og irregulære migranter, og siden midten af 2015 er der blevet afsløret en række mangler i EU's politikker for de ydre grænser og migration. De udfordringer, der er forbundet med stigningen i de blandede migrationsstrømme til EU, covid-19-pandemien og de øgede sikkerhedsproblemer har udløst en ny periode med aktiviteter på området for beskyttelse af EU's ydre grænser, hvilket også har konsekvenser for EU's indre grænser.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Artikel 67 og 77 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

### MÅL

Et fælles område uden kontrol ved de indre grænser – Schengen-området – kræver også en fælles politik for forvaltning af de ydre grænser. Artikel 3, stk. 2, i TEU fastsætter, at der skal træffes "passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser". EU sigter derfor mod at fastlægge fælles standarder for kontrollen ved sine ydre grænser og mod gradvist at iværksætte et integreret system til forvaltning af disse grænser.

### RESULTATER

Det første skridt hen imod en fælles politik for forvaltning af de ydre grænser blev taget den 14. juni 1985, da repræsentanter for fem af de daværende ti medlemsstater af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på et møde ved den luxembourgske grænseby Schengen underskrev en international traktat, siden kendt som Schengenaftalen, som fem år senere blev suppleret af Schengen-gennemførelseskonventionen<sup>[1]</sup>. Schengen-området – det område uden grænsekontrol, der skabtes ved disse to aftaler (tilsammen indeholdende "Schengenreglerne") – omfatter i dag 27 europæiske lande<sup>[2]</sup>.

#### A. Schengenreglerne vedrørende de ydre grænser

De bestemmelser, som i dag udgør de gældende Schengenregler vedrørende de ydre grænser, er baseret på de oprindelige regler, der blev indarbejdet i EU's retsorden ved Amsterdamtraktaten ([1.1.3](#)). Bestemmelserne findes i en lang række foranstaltninger, der groft kan inddeles i fem kategorier:

[1][Schengenreglerne](#): Konvention af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

[2]Schengen-området omfatter ikke EU-medlemsstaterne Cypern, Irland, Bulgarien og Rumænien, men omfatter til gengæld fire lande, der ikke er medlem af EU: Island, Schweiz, Norge og Liechtenstein. Danmark har en fravalgsordning i relation til afsnit V i TEUF (protokol nr. 22), men deltager på mellemstatsligt grundlag.



## 1. Schengengrænsekodeksen

Schengengrænsekodeksen<sup>[3]</sup> er den centrale søjle i forvaltningen af de ydre grænser. Den fastsætter bestemmelser om passage af de ydre grænser og betingelserne for midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Den forpligter EU-landene til at foretage systematisk kontrol i relevante databaser vedrørende alle personer, herunder personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten (dvs. EU-borgere og deres familiemedlemmer, som ikke er EU-borgere), når de passerer de ydre grænser. De databaser, der anvendes til kontrol, omfatter Schengeninformationssystemet (SIS) og Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter. Disse forpligtelser gælder ved alle ydre grænser (luft-, sø- og landgrænser), både for ind- og udrejse. Schengen-evalueringsmekanismen, Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013<sup>[4]</sup>, trådte i kraft i november 2014 og indførte et flerårigt evalueringsprogram på fem år for perioden indtil den 31. december 2019. Formålet med denne mekanisme var at undersøge alle dele af Schengenreglerne, herunder ved at gennemgå og vurdere, hvordan medlemsstaterne udfører kontrol ved de ydre grænser, samt alle relevante love og operationer. Mekanismen lægger særlig vægt på respekten for de grundlæggende rettigheder. Evalueringerne kan også omfatte relaterede foranstaltninger vedrørende de ydre grænser, visumpolitik, politisamarbejde og retligt samarbejde (i straffesager), SIS og databeskyttelse.

## 2. Schengeninformationssystemet (SIS)

SIS er et system til informationsudveksling og en database, der bidrager til at sikre den internationale sikkerhed i Schengen-området, hvor der ikke foretages kontrol ved de indre grænser. Det er EU's mest anvendte og mest effektive IT-system inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (4.2.1). Myndigheder i hele EU anvender SIS til at foretage eller konsultere indberetninger om eftersøgte eller forsvundne personer og genstande. Det indeholder over 80 mio. indberetninger og blev konsulteret over 5 mia. gange af myndighederne i 2017 med mere end 240 000 hits på udenlandske indberetninger (indberetninger fra et andet land). SIS er for nylig blevet styrket ved ajourførte regler, som vil tage højde for potentielle mangler i systemet og bevirke, at der indføres en række væsentlige ændringer af de typer af indberetninger, der foretages.

Efter den seneste reform i 2018 er anvendelsesområdet for SIS nu fastlagt i tre retsakter, som har form af tre særskilte forordninger (der erstatter SIS II):

- Politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager<sup>[5]</sup>
- Ind- og udrejsekontrol<sup>[6]</sup>

---

[3]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2016/399](#) af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), EUT L 77 23.3.2016, s. 1, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2017/458 af 15. marts 2017 om ændring af forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser, EUT L 74 af 18.3.2017, s. 1.

[4][Rådets forordning \(EU\) nr. 1053/2013](#) af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne, EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27.

[5]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1862](#) af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU, EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56.

[6]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1861](#) af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring



## — Tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold<sup>[7]</sup>

Ved disse tre forordninger indføres der kategorier af indberetninger til systemet, f.eks. om ukendte mistænkte eller eftersøgte personer, forebyggende indberetninger om børn, der er i fare for at blive bortført af en forælder, med henblik på tilbagesendelse og indberetninger i forbindelse med afgørelser om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

### 3. Fonden for Intern Sikkerhed: Grænser og visum

Ikke alle EU-medlemsstater har ydre grænser, og ikke alle er i samme grad påvirket af trafikstrømme på tværs af grænserne. EU afsætter derfor midler til at forsøge at kompensere visse omkostninger for de medlemsstater, hvis ydre grænser svarer til EU's ydre grænser. Denne byrdefordelingsmekanisme blev indført for finansieringsperioden 2014-2020 og tildelt i alt 3,8 mia. EUR over en syvårig periode. Hovedformålet med fonden er at bidrage til at sikre et højt sikkerhedsniveau i Unionen og samtidig lette den lovlige rejseaktivitet. Statslige og føderale myndigheder, lokale offentlige organer, ikkestatslige organisationer, humanitære organisationer, privatretlige og offentligretlige selskaber samt uddannelses- og forskningsorganisationer er blandt dem, der kan opnå støtte fra de programmer, som gennemføres ved hjælp af denne fond.

### 4. Ind- og udrejsesystemet

Ind- og udrejsesystemet<sup>[8]</sup> er et informationssystem, som fremskynder og styrker grænsekontrollen for tredjelandstatsborgere, der rejser til EU. Ved ind- og udrejsesystemet erstattes den manuelle stempeling af pas ved grænsen med elektronisk registrering i databasen.

Ind- og udrejsesystemets hovedmål er:

- at mindske den tid, der bruges på grænsekontrol, og forbedre grænsekontrollens kvalitet ved automatisk at beregne varigheden af hver enkelt rejsendes tilladte ophold;
- at sikre systematisk og pålidelig identifikation af personer, hvis opholdstilladelse er udløbet;
- at styrke den interne sikkerhed og bistå terrorbekæmpelsen ved at give de retshåndhævende myndigheder adgang til fortegnelser over rejsehistorik.

De nationale retshåndhævende myndigheder og Europol har adgang til ind- og udrejsesystemet, men det har asylmyndighederne ikke. Der kan på visse betingelser gives tilladelse til overførsel af data med henblik på retshåndhævelse eller tilbagesendelse til tredjelande og til EU-medlemsstater, der ikke deltager i ind- og udrejsesystemet. Ind- og udrejsesystemet vil registrere de rejsendes oplysninger (navn, rejsedokumenttype, fingeraftryk, visuelle billede og dato og sted for ind- og

---

af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og om ændring og ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006, EUT L 312 af 7.12.2018, s. 14.

[7]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1860](#) af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, EUT L 312 af 7.12.2018, s. 1.

[8]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2017/2226](#) af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011, EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20.



udrejse), når de passerer Schengen-områdets ydre grænser. Det vil gælde for alle tredjelandstatsborgere, såvel for statsborgere fra tredjelande, der har behov for et visum, som for dem, der er visumfritaget. Det vil desuden blive anvendt af konsulære myndigheder og grænsemyndigheder.

#### 5. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex)

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og de nationale myndigheder udgør tilsammen den europæiske grænse- og kystvagt<sup>[9]</sup>.

Den europæiske grænse- og kystvagt blev operationel i oktober 2016. Dette [decentraliserede agentur](#) har ansvaret for at overvåge EU's ydre grænser og sammen med medlemsstaterne at identificere og afhjælpe eventuelle sikkerhedstrusler mod EU's ydre grænser. Parlamentet havde i årene op til 2015 opfordret til, at Frontex' rolle blev styrket med henblik på at øge agenturets kapacitet til at reagere mere effektivt på de skiftende migrationsstrømme. I sin [beslutning af 2. april 2014 om midtvejsrevision af Stockholmprogrammet](#)<sup>[10]</sup> opfordrede Parlamentet f.eks. til, at Schengen-områdets ydre grænser bevogtes af EU-grænsevagter. I sine konklusioner fra oktober 2015 gav Det Europæiske Råd også udtryk for sin støtte til en "gradvis indførelse af et integreret system for forvaltning af de ydre grænser". Parlamentet insisterede på, at agenturets nye beføjelser til at gribe ind blev aktiveret ved en afgørelse truffet af medlemsstaterne i Rådet og ikke ved Kommissionens afgørelse som oprindeligt foreslået. Forordningen udvider anvendelsesområdet for Frontex' aktiviteter til at omfatte øget støtte til medlemsstaterne på områderne for migrationsstyring, bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet samt eftersøgnings- og redningsoperationer. Den muliggør, at Frontex kan spille en større rolle i forbindelse med tilbagesendelser af migranter til deres oprindelseslande i overensstemmelse med de afgørelser, der træffes af de nationale myndigheder. Rådet kan under ekstraordinære omstændigheder og på grundlag af et forslag fra Kommissionen anmode agenturet om at gribe ind og bistå medlemsstaterne. Dette er tilfældet når:

- en medlemsstat ikke (inden for en fastsat tidsfrist) overholder en bindende afgørelse truffet af agenturets bestyrelse med henblik på at afhjælpe svagheder i landets grænseforvaltning, og
- der er et særligt og uforholdsmæssigt stort pres på den ydre grænse, som bringer Schengen-områdets funktionsevne i fare. Hvis en medlemsstat modsætter sig en rådsafgørelse om at yde bistand, kan de øvrige EU-lande midlertidigt genindføre kontrol ved de indre grænser.

I november 2019 blev agenturet styrket med et nyt mandat og sine egne midler og beføjelser til at beskytte de ydre grænser, gennemføre tilbagesendelser mere effektivt og samarbejde med lande uden for EU<sup>[11]</sup>. Kernen i det styrkede agentur vil være et stående korps på 10 000 grænsevagter med udøvende beføjelser, der til enhver tid vil være rede til at støtte medlemsstaterne. Agenturet vil desuden have et stærkere mandat til at foretage tilbagesendelser og vil samarbejde tættere med lande uden for EU, herunder med dem, der ikke grænser op til EU. Det stående korps af europæiske

---

[9]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/1896](#) af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624, EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1.

[11]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/1896](#) af 13. november 2019 om den europæisk grænse- og kystvagt,





grænse- og kystvagter blev fuldt operationelt i 2021, og det vil nå op på sin fulde kapacitet på 10 000 grænsevagter senest i 2024.

## B. Udviklingen i EU's forvaltning af de ydre grænser

Udviklingen er taget til i fart som følge af de omfattende tab af menneskeliv i Middelhavet i løbet af de seneste år sammen med den kolossale tilstrømning af flygtninge og migranter siden september 2015.

Før flygtningekrisen var der kun tre lande, der havde opsat hegn ved de ydre grænser med det formål at forhindre migranter og flygtninge i at få adgang til deres områder: Spanien (hvor opsætningen blev fuldført i 2005 og udvidet i 2009), Grækenland (fuldført i 2012) og Bulgarien (som reaktion på Grækenlands handlinger, fuldført i 2014). På trods af Schengengrænsekodexens artikel 14, stk. 2, der fastlår, at indrejse kun kan "nægtes ved en begrundet afgørelse med angivelse af de præcise grunde til nægtelsen", **er et stigende antal medlemsstater gradvist begyndt at opføre mure og hegn** ved grænserne med det formål vilkårligt at forhindre migranter og asylsøgere i at få adgang til deres nationale områder. Idet der ikke findes udtrykkelige EU-regler om opsætning af hegn ved Schengen-området ydre grænser har nogle medlemsstater opført afspærringer mellem EU og tredjelande (navnlig på grænserne til Belarus, Marokko og Rusland), herunder førtiltrædelseslande (Republikken Nordmakedonien, Serbien og Tyrkiet). Der er desuden blevet opsat hegn inden for Schengen-området, som f.eks. hegnet mellem Østrig og Slovenien; de spanske praksisser i Melilla-enklaven er blevet indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg. Grusomheder begået i områder, hvor der opføres hegn, [dokumenteres](#) af menneskerettighedsorganisationer<sup>[12]</sup>.

International Organization for Migration kører programmet Missing Migrants, der siden 2014 har [registreret](#) mere end 29 000 dødsfald under migration til Europa.

### 1. Europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)

I september 2018 blev det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) oprettet.

Formålet med dette centraliserede informationssystem er at indsamle oplysninger om tredjelandstatsborgere, der er fritaget for visumpligt for at rejse ind i Schengen-området, og at afdække eventuelle sikkerhedsrisici eller risici forbundet med irregulær migration. Databasen vil foretage forudgående kontrol af rejsende, der er visumfritaget, og nægte dem rejsetilladelse, hvis de anses for at udgøre en risiko. Systemet vil være lig allerede eksisterende systemer, der bl.a. anvendes i USA (ESTA), Canada og Australien.

Fordelene ved ETIAS omfatter færre forsinkelser ved grænserne, forbedret intern sikkerhed, bedre forebyggelse af ulovlig indvandring og mindsket risiko for folkesundheden. Selv om systemet vil gennemføre forudgående kontroller, vil den endelige afgørelse om, hvorvidt der skal tillades eller nægtes indrejse – selv i tilfælde, hvor vedkommende er i besiddelse af en gyldig rejsetilladelse – blive truffet af de nationale grænsevagter, der udfører grænsekontrollen, i overensstemmelse med bestemmelserne i Schengengrænsekodexen. ETIAS har tre hovedopgaver:

- kontrol af oplysninger, som visumfritagne tredjelandstatsborgere forud for deres rejse til EU har indgivet gennem en onlineansøgning;

---

[12] [Helsinki Foundation for Human Rights](#).



- behandling af ansøgninger ved at sammenholde oplysningerne heri med oplysningerne fra andre EU-informationssystemer (som f.eks. SIS, VIS, Europols database, Interpols database, ind- og udrejsesystemet og Eurodac, som er et europæisk fingeraftrykssystem, der gør det muligt at sammenligne fingeraftryk);
- udstedelse af rejsetilladelser i tilfælde, hvor der ikke er fastlagt resultater eller elementer, som kræver yderligere analyse.

Rejsetilladelser bør foreligge inden for få minutter. Rådet besluttede i juni 2017 at opdele forslaget i to særskilte retsakter<sup>[13]</sup>, da forslagets retsgrundlag (for så vidt angår Schengen) ikke kunne omfatte ændringer af Europol-forordningen. ETIAS er udviklet af eu-LISA-agenturet og vil blive operationelt i 2025.

## 2. Eu-LISA

[Eu-LISA](#), der blev oprettet i 2011, er ansvarlig for den operationelle forvaltning af tre centraliserede EU-informationssystemer: SIS, VIS og Eurodac<sup>[14]</sup>. Dets rolle er at gennemføre den nye IT-arkitektur på området retlige og indre anliggender. I november 2019 blev eu-LISA's mandat revideret, og agenturets kapacitet til at bidrage til grænseforvaltning, retshåndhævelsessamarbejde og migrationsstyring i EU blev videreudviklet.

## 3. Interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser

EU har været i færd med at udvikle store centraliserede IT-systemer (SIS, VIS, Eurodac, ind- og udrejsesystemet og ETIAS) med henblik på at indsamle, behandle og udveksle oplysninger, der er af afgørende betydning for sikkerhedssamarbejdet og for forvaltningen af de ydre grænser og migration. Siden 2019 har disse informationssystemer været interoperable på EU-plan, således at data og oplysninger kan udveksles på en sådan måde, at de oplysninger, myndighederne har brug for, er tilgængelige når som helst og hvor som helst. Interoperabilitet betyder, at IT-systemer er i stand til at udveksle data og dele oplysninger og viden, således at der undgås informationshuller, som kan opstå på grund af disse systemers kompleksitet og fragmentering<sup>[15]</sup>.

De to gældende forordninger gør det muligt for systemerne at supplere hinanden, lette korrekt identifikation af personer og bidrage til at bekæmpe identitetssvig. De ændrer ikke adgangsrettighederne som fastsat i retsgrundlaget for hvert europæisk informationssystem, men indfører:

[13]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1240](#) af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226, EUT L 236 af 19.9.2018, stk. 1 og [forordning \(EU\) 2018/1241](#) af 12. september 2018 om ændring af forordning (EU) 2016/794 med henblik på oprettelse af et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) – Europols opgaver, EUT L 236 af 19.9.2018, s. 72.

[14]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1726](#) af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) og om ændring af forordning (EF) nr. 1987/2006 og Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1077/2011, EUT L 295 af 21.11.2018, s. 99.

[15]Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/817](#) af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende grænser og visum og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 og (EU) 2018/1861, Rådets beslutning 2004/512/EF og Rådets afgørelse 2008/633/RIA, EUT L 135 af 22.5.2019, s. 27, og Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/818](#) af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration og om ændring af forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 og (EU) 2019/816, EUT L 135 af 22.5.2019, s. 85.



- en europæisk søgeportal, der vil give de kompetente myndigheder mulighed for at søge i flere informationssystemer samtidig ved hjælp af både biografiske og biometriske data;
- en fælles biometrisk matchtjeneste, der vil muliggøre søgning efter og sammenligning af biometriske data (fingeraftryk og ansigtsbilleder) fra flere systemer;
- et fælles identitetsregister, der vil indeholde biografiske og biometriske data for ikke-EU-borgere, der på nuværende tidspunkt er lagret i flere forskellige EU-informationssystemer;
- en multiidentitetsdetektor, der kontrollerer, om de biografiske identitetsdata i søgningen findes i andre systemer, for at gøre det muligt at påvise flere identiteter knyttet til det samme sæt biometriske data.

#### 4. Covid-19-pandemien i 2020

Restriktioner for personers bevægelser internationalt og inden for EU er blevet et af de mest synlige politiske tiltag over for coronapandemien siden begyndelsen af marts 2020. Flere EU-medlemsstater standsede den internationale passagertransport og fulgte derefter op med yderligere internationale rejserestriktioner på EU-plan, der indebar en delvis lukning af EU's ydre grænser og restriktioner for indrejse i EU fra tredjelande<sup>[16]</sup> samt restriktioner for den frie bevægelighed for personer inden for EU<sup>[17]</sup>. Disse tiltag var i mange tilfælde vilkårlige, ineffektive og diskriminerende såvel som i strid med lovgivningen om privatlivets fred og asyl, som dokumenteret af [undersøgelser](#) bestilt af Europa-Parlamentet<sup>[18]</sup>.

#### 5. Krisen i Ukraine

Siden Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 er over 6 millioner mennesker blevet tvunget til at søge tilflugt i andre lande, hovedsagelig i nabolandene<sup>[19]</sup>. EU har besluttet at yde midlertidig beskyttelse i hele EU til personer, der ankommer fra Ukraine<sup>[20]</sup>. [EU-direktivet om midlertidig beskyttelse](#)<sup>[21]</sup> gør det muligt for EU-medlemsstaterne at handle hurtigt for at give beskyttelse og rettigheder til mennesker, der har akut behov.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentets reaktioner på udformningen af politikken for forvaltning af de ydre grænser har tidligere været blandede. Det har i store træk støttet Frontex' og andre relevante EU-agenturers opgraderede organisatoriske rolle og ofte opfordret til, at deres rolle styrkes yderligere, i takt med at EU kæmper med migrationskrisen i Middelhavsområdet. Mens Parlamentets holdning til udviklingen af Frontex har været overvejende positiv, har det været mere forbeholdent i sit syn på intelligente grænser. Dets reaktion på Kommissionens forslag fra 2013 var at udtrykke forbehold over for den omfattende teknologiske opbygning og massebehandling af personoplysninger,

[16]Se den fælles erklæring fra medlemmerne af Det Europæiske Råd af 26. marts 2020.

[17]Tell Cremades, M., *Studies with a 'Covid 19 angle'*, Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, Europa-Parlamentet, juni 2021.

[18]Carrera S., Chun Luk, N., *In the name of COVID: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, september 2020.

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[20]Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse.



der foreslås til de ydre grænser. Ydermere har de forventede omkostninger til den teknologi, som skal anvendes i forbindelse med intelligente grænser, sammen med tvivl om dens fordele givet anledning til en række bekymringer i Parlamentet. Parlamentet fremhævede i sin [beslutning af 12. september 2013 om den anden rapport om gennemførelsen af strategien for den indre sikkerhed](#), at "nye IT-systemer på migrations- og grænseforvaltningsområdet, som f.eks. initiativerne om "intelligente grænser", bør analyseres nøje, specielt i forhold til nødvendigheds- og proportionalitetsprincipperne". Dette blev fulgt op af en [mundtlig forespørgsel til Kommissionen og Rådet i september 2015](#), hvori de blev forespurgt om deres holdning til de retshåndhævende myndigheders adgang til systemet og til relevansen af Den Europæiske Unions Domstols dom af april 2014 om datalagringsdirektivet (se [4.2.8](#)). Parlamentet opfordrede i sin beslutning af 30. maj 2018 om den årlige rapport om, hvordan Schengen-området fungerer<sup>[22]</sup>, medlemsstaterne – også dem uden ydre grænser – til at sikre skærpet kontrol af deres ydre grænser ved at afsætte tilstrækkelige ressourcer i form af personel, udstyr, ekspertise og de fornødne ledelsesstrukturer til, at grænsepassage kan foregå gnidningsløst, sikkert og i god ro og orden.

Parlamentet har endvidere insisteret på behovet for, at der ved alle de bestræbelser, der gøres på dette område, tages behørigt hensyn til EU's grænse- og asylregler samt til EU's charter om grundlæggende rettigheder. Parlamentet har således i længere tid opfordret til pålidelige og retfærdige procedurer, og til at der anlægges en holistisk tilgang til migration på EU-plan<sup>[23]</sup>. Det spiller en aktiv rolle i overvågningen af anvendelsen og overholdelsen af Schengenreglerne. Arbejdsgruppen om Schengenkontrol under Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender samarbejder med Kommissionen og Rådet i de relevante faser af evaluerings- og overvågningsprocessen, såsom den endelige evalueringsrapport, de vedtagne henstillinger og handlingsplanen.

Med hensyn til coronapandemien vedtog Parlamentet en [beslutning i juni 2020](#) om situationen i Schengen-området efter coronaudbruddet, hvori det udtrykte sin store beklagelse over, at det ikke var blevet informeret. Det indskærpede, at eventuelle midlertidige restriktioner på ikkevæsentlige rejser fra tredjelande ind i Schengen-området eller nægtelse af indrejse ved de ydre grænser skal være i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen<sup>[24]</sup>. En undersøgelse bestilt af Parlamentet fremhævede, at restriktioner indført som reaktion på pandemien havde været genstand for stærkt skiftende og pludselige ændringer, hvilket havde ført til udbredt retlig usikkerhed for borgerne og negative havde berørt de friheder og rettigheder, der er fastsat i EU-retten<sup>[25]</sup>. En anden nylig undersøgelse pegede på medlemsstaternes udstrakte brug af biometriske AI-teknologier til omfattende overvågning af migranter<sup>[26]</sup>.

---

[22]Europa-Parlamentets beslutning af 30. maj 2018 om årlig rapport om, hvordan Schengen-området fungerer, EUT C 76 af 9.3.2020, s. 106.

[23]Europa-Parlamentets beslutning af 12. april 2016 om situationen i Middelhavet og behovet for en holistisk EU-tilgang til migration, EUT C 58 af 15.2.2018, s. 9.

[24]Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2020 om situationen i Schengen-området efter coronaudbruddet, EUT C 362 af 8.9.2021, s. 77.

[25]Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, september 2020.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection*, Europa-Parlamentets Generaldirektorat for Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, august 2021.



I en [beslutning af 1. marts 2022](#) udtrykte Parlamentet tilfredshed med aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse for første gang, siden det trådte i kraft i 2001<sup>[27]</sup>. Den 9. marts 2022 [opfordrede](#) medlemmerne af Europa-Parlamentet EU til at indføre et ordentligt migrationssystem, der deler ansvaret for flygtninge. Den 4. april 2023 vedtog Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) en [betænkning](#) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer på migrations- og asylområdet, og den 14. april 2023 vedtog det en [betænkning](#) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser samt en [betænkning](#) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om asylforvaltning og migrationsstyring.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender.

Se Europa-Parlamentets [hjemmeside](#) om Schengen-området.

Mariusz Maciejewski  
11/2023

---

[27]Europa-Parlamentets beslutning af 1. marts 2022 om den russiske aggression mod Ukraine, EUT C 125 af 18.3.2022, s. 2.



## 4.2.5. CIVILRETLIGT SAMARBEJDE

Den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og mennesker over grænserne øges løbende. I civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger udvikler EU et retligt samarbejde og bygger således bro mellem de forskellige retssystemer. De vigtigste mål er retssikkerhed og en ubesværet og effektiv adgang til domstolene, hvilket indebærer, at det er let at finde frem til den kompetente retsmyndighed, en klar angivelse af gældende ret samt hurtige og effektive anerkendelses- og fuldbyrdelsesprocedurer.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 81 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Protokol nr. 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaterne.

### MÅL

I et europæisk retsområde bør enkeltpersoner ikke forhindres i eller afskrækkes fra at udøve deres rettigheder. Uforeneligheden og kompleksiteten af de retlige eller administrative systemer i medlemsstaterne bør ikke være en hindring. Lovgivningen på dette følsomme område dækker klassisk civilret, som omfatter en bred vifte af områder, lige fra familieret til aftaleret til købelov. Den dækker også civilprocesretten, som indtil for nylig udelukkende henhørte under medlemsstaternes ansvarsområde. Reglerne inden for den private aftaleret i EU falder ind under EU's civilret, men er tæt forbundet med den frie bevægelighed for varer og tjenesteydelser og er derfor omfattet af traktatens bestemmelser om det indre marked (2.1.7.).

International privatret har til formål at håndtere de grænseoverskridende aspekter af alle spørgsmål vedrørende forholdet mellem privatpersoner, såsom familieret, ejendomsret og aftaleret. Foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende konsekvenser skal vedtages af Rådet med enstemmighed (artikel 81, stk. 3, andet afsnit, i TEUF). De vigtigste redskaber til at lette adgangen til domstolene på tværs af grænserne er princippet om gensidig anerkendelse, som er baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne, og direkte retligt samarbejde mellem nationale domstole.

International privatret har direkte indflydelse på EU's retsorden. EU har siden den 3. april 2007 været medlem af [Haagerkonferencen om International Privatret](#). Haagerkonferencen er en global, mellemstatslig organisation, der har til formål gradvist at harmonisere reglerne i international privatret. Den udvikler og forkynder derfor nogle multilaterale retlige instrumenter, som bliver juridisk bindende i de lande, der er parter i den. Konferencen består af 91 medlemmer (90 stater og Den Europæiske Union) og vedtager konventioner, der omhandler civilretlige spørgsmål såsom forkyndelse af procesdokumenter, bevisoptagelse i udlandet, adgang til domstolsprøvelse, internationale barnebortførelser, international adoption, lovkonflikter vedrørende formen for testamentariske dispositioner, underholdspligt, anerkendelse af skilsmisser og afskaffelse af legalisering af udenlandske offentlige dokumenter (dvs. apostillekonventionen).



EU's indsats med hensyn til det civile samarbejde sigter fortrinsvis mod at nå følgende mål:

- at sikre borgerne en øget grad af retssikkerhed i deres grænseoverskridende forbindelser på det civile område
- at sikre borgerne en let og effektiv adgang til de civile domstole med henblik på bilæggelse af grænseoverskridende tvister
- at forenkle instrumenterne til grænseoverskridende samarbejde mellem de nationale civile retsinstanser
- at støtte uddannelse af dommere og andet personale i retsvæsenet.

Hver enkelt lovgivningsmæssige retsakt under udarbejdelse skal fremsendes til de nationale parlamenter (artikel 12 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU)). De nationale parlamenter har desuden ret til at gøre indsigelse mod afgørelser om visse aspekter af familieretten, der har grænseoverskridende virkninger. Sådanne beslutninger kan kun træffes under den almindelige lovgivningsprocedure, hvis intet nationalt parlament modsætter sig dem (artikel 81, stk. 3, tredje afsnit, i TEUF).

## RESULTATER

### A. Den primære rets udvikling med hensyn til det civile samarbejde

Det civile samarbejde var ikke en del af Det Europæiske Fællesskabs mål ved vedtagelsen af oprettelsestraktaten. I artikel 220 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab var det imidlertid fastsat, at medlemsstaterne skulle sikre "forenkling af formaliteter vedrørende gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og voldgiftskendelser". Det civile samarbejde blev officielt indføjet i EU's aktionssfære ved Maastrichttraktaten (1.1.3), i den mellemstatslige søjle i "retlige og indre anliggender". Amsterdamtraktaten henlagde det civile samarbejde under fællesskabsområdet ved at overføre det fra TEU til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab uden dog at underkaste det fællesskabsmetoden. Nicetraktaten (1.1.4) gjorde det muligt at vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejdet om civile spørgsmål – bortset fra det familieretlige – efter lovgivningsproceduren med fælles beslutningstagning.

På Det Europæiske Råds møde i Tampere (oktober 1999) blev grundlaget for det europæiske retsområde skabt. På Det Europæiske Råds møde i Haag (november 2004) blev det konstateret, at dette program ikke var gennemført i tilstrækkelig grad, og der blev lanceret en ny handlingsplan for 2005-2010. Haagprogrammet understregede behovet for at fortsætte gennemførelsen af den gensidige anerkendelse og udvide den til nye områder såsom familieformueretlige forhold, arv og testamenter. Haagprogrammet blev efterfulgt af Stockholmprogrammet, som udgør køreplanen for den fremtidige udvikling af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i løbet af femårsperioden 2010-2014.

Lissabontraktaten (1.1.5) henlagde samtlige foranstaltninger vedrørende det civile samarbejde under den almindelige lovgivningsprocedure. Familieretten er imidlertid fortsat underlagt en særlig lovgivningsprocedure: Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Det bør bemærkes, at Danmark og Irland har en fravalgsordning for så vidt angår tredje del, afsnit V, i TEUF (et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed) i henhold til



protokol nr. 21 og 22, der er knyttet som bilag til traktaterne. Irland har en fleksibel fravalgsordning for lovgivning vedtaget på dette område, hvilket giver mulighed for deltagelse eller ikkedeltagelse i lovgivning og lovgivningsmæssige initiativer på et ad hoc-grundlag (protokol nr. 21, der er knyttet som bilag til traktaterne). I modsætning hertil har Danmark en mere streng fravalgsordning fra området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvilket betyder, at det ikke på nogen måde er en del af denne politik. Danmark opnåede med forhandlingerne om Lissabontraktaten en mulighed for at konvertere sin fravalgsmulighed til et fleksibelt tilvalg baseret på det irske fravalg (protokol nr. 22). Der blev afholdt en folkeafstemning den 3. december 2015 om godkendelse af, at man udnyttede denne mulighed ([4.2.1](#)). Det blev forkastet af 53 % af vælgerne.

## **B. De vigtigste vedtagne retsakter**

### **1. Retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retslige og udenretslige afgørelser**

Det vigtigste instrument på dette område er [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område \(Bruxelles Ia-forordningen\)](#). Anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område blev oprindeligt sikret i De Europæiske Fællesskaber ved Bruxelleskonventionen fra 1968, en traktat undertegnet af de daværende seks medlemsstater. Bruxelles I-forordningen har til formål at harmonisere reglerne om kompetencekonflikt i EU og at forenkle og fremskynde anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. I 2002 erstattede den Bruxelleskonventionen fra 1968 og blev omarbejdet i 2012. Den suppleres af [Rådets forordning \(EF\) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar](#) ("Bruxelles IIa-forordningen").

For at udvide anerkendelsesordningen til også at omfatte Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA) undertegnede de daværende 12 medlemsstater af De Europæiske Fællesskaber i 1988 en traktat, Luganokonventionen, med de daværende seks medlemmer af EFTA – Finland, Island, Norge, Schweiz, Sverige og Østrig – da EFTA-medlemsstaterne ikke kunne undertegne Bruxelleskonventionen fra 1968. Den er nu helt blevet afløst af en udgave fra 2007, [konventionen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område](#) (Luganokonventionen), som er indgået mellem EU, Danmark på egne vegne og tre ud af de resterende fire medlemmer af EFTA (Schweiz, Norge og Island). Liechtenstein, som er det eneste land, der er tiltrådt EFTA efter 1988, har ikke undertegnet konventionen. Den 2. april 2020 anmodede Det Forenede Kongerige om at måtte tiltræde Luganokonventionen igen efter brexit i overensstemmelse med udtrædelsesaftalens artikel 127, da det ikke længere var part i denne konvention. I henhold til konventionens artikel 70 og artikel 72, stk. 3, kræves der en enstemmig accept fra de kontraherende stater – hvilket de alle gav. Men ifølge ["Lugano-udtalelsen" fra EU-Domstolen \(udtalelse 1/03 fra 2006\)](#) henhører enhver sådan tiltrædelse fuldt og helt under EU's enekompetence, og EU bør derfor træffe afgørelse om Det Forenede Kongeriges anmodning om gentiltrædelse. I sin vurdering ([COM\(2021\)0222](#)) nægtede Kommissionen at indvillige i tiltrædelsen med den begrundelse, at Luganokonventionen var beregnet til lande, hvis lovgivning er tæt forbundet med EU. Efter Kommissionens opfattelse bør Haagkonventionen anvendes til forbindelserne mellem EU og mindre





tæt tilpassede ikke-EU-lande. Haagerkonventionen (dvs. ["domskonventionen" af 2. juli 2019 om anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område](#)) kan derfor være en bedre ramme for det fremtidige samarbejde mellem EU og Det Forenede Kongerige inden for civilretligt samarbejde.

Øget mobilitet betyder, at der skabes familiemæssige bånd mellem personer af forskellige nationaliteter. Binationale par har behov for at vide, hvilke navne de kan give deres børn, og fraskilte skal være i stand til at starte forfra i et andet land uden at afbryde kontakten med deres børn. For så vidt angår børn, der bortføres af den ene af deres forældre, er [Haagerkonventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser](#), som har 103 (pr. november 2022) kontraherende stater, herunder alle medlemsstaterne, baseret på et meget enkelt mål: at sikre umiddelbar tilbagegivelse af det bortførte barn. Parallelt hermed er [Bruxelles IIa-forordningen](#) for nylig blevet omarbejdet, og et af hovedformålene med revisionen af den var at forbedre de retsregler, der beskytter børn i tilfælde af tvister om forældreansvar på tværs af grænserne, såsom sager vedrørende forældremyndighed, samvær og barnebortførelser.

For at lette international inddrivelse af skyldige underholdsbidrag vedtog Rådet [forordning \(EF\) nr. 4/2009](#) i december 2008. Med denne forordning blev ensartede regler om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse samt samarbejde mellem de nationale myndigheder samlet i ét instrument. Med det formål at forbedre og fremskynde de grænseoverskridende insolvensprocedurer fastsætter [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2015/848 af 20. maj 2015](#) om insolvensbehandling ensartede regler om domstolskompetence, anerkendelse og lovvalg på dette område. For at fjerne eksekvaturen for afgørelser om ubestridte krav har Parlamentet og Rådet vedtaget [forordning \(EF\) nr. 805/2004](#), som indfører et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav. [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) nr. 650/2012](#) om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende arv, og om accept og fuldbyrdelse af officielt bekræftede dokumenter vedrørende arv og om indførelse af et europæisk arvebevis har til formål at fjerne de hindringer, borgerne støder på i forbindelse med håndhævelsen af deres rettigheder ved en international arv.

På grund af de forskellige retlige konsekvenser af de særlige karakteristika ved ægteskab og registreret partnerskab fremlagde Kommissionen i 2011 to forskellige forslag til forordning om formueordningen mellem internationale par. Begge forslag omhandler kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende formueordninger – dels med hensyn til formueordninger for ægtefæller og dels med hensyn til formueordninger for registrerede partnere.

## 2. Harmonisering af lovkonfliktreglerne

Der er vedtaget en række instrumenter på EU-niveau for at behandle de vigtigste spørgsmål vedrørende international privatret (navnlig Bruxelles- og Rom-forordningerne). Europa-Parlamentet og Rådet vedtog [forordning \(EF\) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser \("Rom I-forordningen"\)](#). Vedtagelsen af [forordning \(EF\) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt \("Rom II-forordningen"\)](#) har muliggjort oprettelsen af et ensartet lovvalgsregelsæt for forpligtelser uden for kontrakt i civilretlige sager og i handelssager. Formålet med forordningen er således at forbedre retssikkerheden og forudsigeligheden af retssagernes udfald. Lovvalgsreglerne



vedrørende underholdspligt findes i Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 (se ovenfor). Med hensyn til lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation vedtog Rådet i december 2010 [forordning \(EU\) nr. 1259/2010](#), som fastlægger en klar og komplet retlig ramme hvad angår skilsmisse og separation. Med hensyn til international arv fastsætter forordning (EU) nr. 650/2012 bl.a. lovvalgsregler.

### 3. Lettere adgang til domstolene

For at forbedre adgangen til domstolene i grænseoverskridende tvister har Rådet vedtaget [direktiv 2003/8/EF](#), som fastsætter fælles mindsteregler for retshjælp. Formålet med direktivet er at garantere et "passende" retshjælpsniveau i grænseoverskridende sager til enhver, som ikke råder over tilstrækkelige midler. For at gøre de europæiske borgeres og virksomheders adgang til domstolene lettere og mere effektiv har EU indført fælles procedureregler med henblik på at forenkle og fremskynde bilæggelsen af grænseoverskridende tvister om småkrav samt grænseoverskridende inddrivelse af ubestridte pengekrav i hele EU. Der er tale om [forordning \(EF\) nr. 861/2007](#) om indførelse af en europæisk småkravsprocedure og [forordning \(EF\) nr. 1896/2006](#) om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure. Disse procedurer supplerer hinanden og er valgfri i forhold til de procedurer, der er fastsat i den nationale lovgivning. I [direktiv 2008/52/EF](#) fastsættes fælles regler om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område for at øge retssikkerheden og dermed fremme anvendelsen af denne tvistbilæggelsesmåde.

### 4. Instrumenter til grænseoverskridende samarbejde mellem de nationale civile retsinstanser

Artikel 81, stk. 2, litra a) og c), i TEUF pålægger Parlamentet og Rådet at vedtage foranstaltninger med sigte på at sikre gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser og forenelighed mellem medlemsstaternes regler om lovvalg og retternes kompetence. [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EF\) nr. 2020/1784 af 25. november 2020 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civil- og handelsretlige sager \(forkyndelse af dokumenter\) \(omarbejdning\)](#) har til formål at forenkle og fremskynde fremsendelsen mellem medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter og således styrke effektiviteten af og behandlingstiden for retslige procedurer. For at lette og fremskynde samarbejdet mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område vedtog [Rådet forordning \(EF\) nr. 2020/1783 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område](#). For at forbedre, forenkle og fremskynde det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne og fremme klageadgangen for borgere, der er part i grænseoverskridende retstvister, er der blevet oprettet et [europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område](#) ved [Rådets beslutning nr. 2001/470/EF af 28. maj 2001](#). Netværket består af kontaktpunkter, der udpeges af medlemsstaterne, centrale myndigheder som fastsat i visse EU-instrumenter, retsombudsfolk og enhver myndighed, der har ansvar for det retlige samarbejde mellem statslige aktører (dommere og centrale myndigheder). Beslutning nr. 2001/470/EF blev ændret ved beslutning nr. 568/2009/EF af 18. juni 2009 med det formål at udvide og styrke de opgaver, der tildeles Det Europæiske Retlige Netværk på det civil- og handelsretlige område. Beslutningen indførte en vigtig ændring, idet faglige sammenslutninger, der repræsenterer retsvæsenets aktører, især advokater, "solicitors", "barristers", notarer og fogeder, fik lov til at blive medlemmer af netværket.



Udviklingen af anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologier i retsplejen udgør et andet redskab til forenkling af det civile samarbejde. Dette projekt blev lanceret i juni 2007 og gav sig udtryk i en EU-strategi for e-justice. Redskaberne under e-justice omfatter: den [europæiske e-justice-portal](#), der skal lette adgangen til retsvæsenet for borgere og virksomheder i hele Unionen, sammenkoblingen af nationale strafferegistre på europæisk niveau, en bedre anvendelse af videokonferencer i retssager, nyskabende oversættelsesværktøjer såsom maskinoversættelse, dynamiske onlineformularer og en europæisk database for juridiske oversættere og retstolke. Kommissionens årlige [EU-resultattavle for retlige anliggender](#) er et informationsredskab, der skal hjælpe EU og medlemsstaterne med at skabe mere effektive retssystemer ved at tilvejebringe objektive, pålidelige og sammenlignelige data om kvaliteten, uafhængigheden og effektiviteten af retssystemerne i alle medlemsstaterne. Sådanne data er afgørende for at støtte reformer af de nationale retssystemer.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Med undtagelse af familieretten, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, og Parlamentet kun høres, finder den almindelige lovgivningsprocedure anvendelse på det civile samarbejde. Parlamentet har spillet en aktiv rolle i definitionen af de ovennævnte lovgivningsinstrumenters indhold. Det har tidligere konstateret, at en reel europæisk retskultur er nødvendig, for at borgerne fuldt ud kan drage fordel af de rettigheder, de gives med traktaterne. Uddannelse er et af de vigtigste elementer i denne henseende, især på retsområdet. Parlamentet vedtog i juni 2013 en [beslutning om forbedret adgang til domstolene: retshjælp i forbindelse med grænseoverskridende civil- og handelsretlige tvister](#).

For så vidt angår kompetence, lovvalg og anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem internationale par, som omfatter både formueforholdet mellem ægtefæller og de formueretlige virkninger af registrerede partnerskaber, havde Parlamentet i 2013 givet sin godkendelse, men de to retsakter forblev blokeret i Rådet i flere år. 23 medlemsstater blev derfor enige om et forstærket samarbejde (artikel 20 i TEU) for at komme videre med lovgivningsudkastet. Kommissionen fremsatte i begyndelsen af 2016 nogle nye forslag til retsakter, der med hensyn til indholdet var baseret på Parlamentets afstemning og tidligere opnåede kompromiser. [Rådets forordning \(EU\) 2016/1103 om indførelse af et forstærket samarbejde på området for kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller](#) blev endelig vedtaget den 24. juni 2016.

Med hensyn til den civile retspleje i Den Europæiske Union opfordrede Parlamentet i juli 2017 i henhold til artikel 225 i TEUF Kommissionen til at fremsætte et forslag til en lovgivningsmæssig retsakt inden den 30. juni 2018 på grundlag af artikel 81, stk. 2, i TEUF om fælles minimumsstandarder for den civile retspleje. Formålet med foreslåede EU-direktiv, der er knyttet som bilag til Parlamentets [beslutning](#), er at tilnærme de civile retsplejesystemer til hinanden for at sikre fuld overholdelse af retten til en retfærdig rettergang som anerkendt i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention ([4.1.2](#)) ved at fastlægge minimumsstandarder for indledning, gennemførelse og afslutning af civile sager ved medlemsstaternes domstole. Stillingen Europa-Parlamentets Mægler i Internationale Sager om Forældres



Bortførelse af Børn blev oprettet i 1987 for at hjælpe børn af binationale ægteskaber/ forhold, som bortføres af den ene af forældrene. Embedet, der altid indehaves af et siddende medlem af ["Europa-Parlamentet, blev omdøbt til "Europa-Parlamentets koordinator for børns rettigheder"](#) i april 2018 under Elisabeth Morin-Chartier for at afspejle udviklingen i det mandat, der fulgte med stillingen, så det kom til at omfatte børns rettigheder.

Ewa Kopacz har været Europa-Parlamentets koordinator for børns rettigheder siden juli 2019. Hendes forgængere var Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017-2019), Mairead McGuinness (2014-2017), Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) og Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

Den 27. juni 2023 vedtog Parlamentets Retsudvalg sin betænkning om forslaget til direktiv om urimelige retssager rettet mod journalister og rettighedsforkæmpere, som blev indledt efter [Parlamentets beslutning](#) af 11. november 2021 om styrkelse af demokrati og mediefrihed og -pluralisme i EU: uberettiget brug af civil- og strafferetlige foranstaltninger til at bringe journalister, NGO'er og civilsamfundet til tavshed og et [studie](#) fra Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, hvori der opfordres til indførelse af et direktiv mod strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP'er) og til reformer af Bruxelles la-forordningen og Rom II-forordningen. Interinstitutionelle forhandlinger er fortsat i gang.

Den 23. november 2023 vedtog Parlamentet sin holdning til forslaget til forordning om **digitalisering af det retlige samarbejde** og adgang til domstolsprøvelse i grænseoverskridende civil-, handels- og strafferetlige sager i overensstemmelse med "digitalt som standard"-princippet, samtidig med at der sikres de nødvendige garantier (navnlig i erkendelse af behovet for at undgå social udstødelse). Forslaget har til formål at forbedre adgangen til domstolsprøvelse samt effektiviteten og modstandsdygtigheden af de kommunikationsstrømme, der er forbundet med samarbejdet mellem retlige myndigheder i grænseoverskridende sager i EU, eftersom brugen af digitale teknologier har potentiale til at gøre retssystemerne mere effektive ved at lette de administrative byrder, afkorte sagsbehandlingstiden, gøre kommunikationen mere sikker og pålidelig og delvist automatisere sagsbehandlingen. Forordningen forventes vedtaget inden udgangen af 2023.

Parlamentet bestilte et [studie](#), hvori konsekvenserne af brexit i forbindelse med det civilretlige samarbejde analyseres. Studiet viser, at der bør gøres en indsats for at indgå nye traktater mellem EU og Det Forenede Kongerige på de områder, hvor der eksisterer et hul i lovgivningen, navnlig på menneskerettighedsområdet. Yderligere ny forskning på dette område omfatter studier fra Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender om [grænseoverskridende krav på plyndret kunst](#), [europæisk kommerciel aftaleret](#) og [buyout-kontrakter pålagt af platforme i den kulturelle og kreative sektor](#).

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 4.2.6. RETLIGT SAMARBEJDE I STRAFFESAGER

Det retlige samarbejde i straffesager bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser og omfatter foranstaltninger til indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på flere områder. Lissabontraktaten har givet et stærkere grundlag for udviklingen af et område for strafferetspleje og samtidig tillagt Europa-Parlamentet flere beføjelser.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 82-86 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

### MÅL

Den gradvise ophævelse af grænsekontroller inden for EU har i høj grad fremmet EU-borgernes frie bevægelighed, men har samtidig gjort det lettere for kriminelle at operere på tværs af grænserne. For at imødegå den udfordring, den grænseoverskridende kriminalitet udgør, omfatter området med frihed, sikkerhed og retfærdighed foranstaltninger til fremme af det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne i straffesager. Udgangspunktet er princippet om gensidig anerkendelse. Der er vedtaget særlige foranstaltninger for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme og sikre, at de rettigheder, der tilkommer ofre, mistænkte og fængslede, beskyttes i hele EU.

### RESULTATER

#### A. De vigtigste EU-retsakter om retligt samarbejde i straffesager

##### 1. Vedtagelsesprocedurer

I overensstemmelse med TEUF vedtages de fleste foranstaltninger vedrørende retligt samarbejde i straffesager efter den almindelige lovgivningsprocedure og er underlagt domstolsprøvelse ved Den Europæiske Unions Domstol. Men selv hvis man ser bort fra de særlige karakteristika for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (Irlands og Danmarks forbehold (jf. protokol nr. 21 og 22 til TEUF) og de nationale parlamenters særlige rolle (jf. protokol nr. 1 og 2)), er det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet ikke blevet fuldt indarbejdet i EU-rammerne, og de har bevaret nogle af deres oprindelige træk fra før Lissabontraktaten:

- Kommissionen deler sin initiativret med medlemsstaterne, forudsat at de repræsenterer en fjerdedel af medlemmerne af Rådet (artikel 76 i TEUF).
- Parlamentet bliver kun hørt om særlige foranstaltninger inden for det retlige samarbejde i straffesager, som derefter vedtages med enstemmighed af Rådet. I tilfælde af manglende enstemmighed i Rådet kan en gruppe på mindst ni medlemsstater stadig indlede et forstærket samarbejde.

##### 2. De vigtigste retsakter, der er vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure

###### a. Fælles minimumsstandarder for straffesager:

- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2010/64/EU](#) af 20. oktober 2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager



- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2012/13/EU](#) af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2013/48/EU](#) af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/343](#) af 9. marts 2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/800](#) af 11. maj 2016 om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/1919](#) af 26. oktober 2016 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordrer.
- b. Bekæmpelse af terrorisme:**
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/681](#) af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2017/541](#) af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2021/784](#) af 29. april 2021 om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2023/2131](#) af 4 oktober 2023 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1727 og Rådets afgørelse 2005/671/RIA for så vidt angår digital informationsudveksling i terrorsager.
- c. Bekæmpelse af korruption, cyberkriminalitet, svig og hvidvask af penge:**
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2013/40/EU](#) af 12. august 2013 om angreb på informationssystemer og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA (direktivet om cyberkriminalitet)
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2014/42/EU](#) af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2014/57/EU](#) af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner for markedsmisbrug (direktivet om markedsmisbrug)
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2014/62/EU](#) af 15. maj 2014 om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod falskmøntneri og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2017/1371](#) af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser



- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2018/843](#) af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2018/1673](#) af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1805](#) af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2019/713](#) af 17. april 2019 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/413/RIA.
- d.** Udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og EU-agenturerne:
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2014/41/EU](#) af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1726](#) af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA)
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1862](#) af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/816](#) af 17. april 2019 om oprettelse af et centralt system til bestemmelse af, hvilke medlemsstater der ligger inde med oplysninger om straffedomme afsagt over tredjelandstatsborgere og statsløse personer (ECRIS-TCN) for at supplere det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre, og om ændring af forordning (EU) 2018/1726. Denne forordning er forbundet med [direktiv \(EU\) 2019/884](#) af 17. april 2019 om ændring af Rådets rammeafgørelse 2009/315/RIA for så vidt angår udveksling af oplysninger om tredjelandstatsborgere og det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre (ECRIS)
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/818](#) af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2023/977](#) af 10. maj 2023 om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA
  - Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2023/1543](#) af 12. juli 2023 om europæiske editionskendelser og europæiske sikringskendelser om elektronisk bevismateriale i straffesager og om fuldbyrdelse af frihedsstraffe idømt som led i en straffesag
  - Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2023/1544](#) af 12. juli 2023 om harmoniserede regler for udpegning af bestemte forretningssteder og udpegning af retlige repræsentanter med henblik på indsamling af elektronisk bevismateriale i straffesager.



**e.** Beskyttelse af ofre:

- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2011/36/EU](#) af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2011/93/EU](#) af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2011/99/EU](#) af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2012/29/EU](#) af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse.

**B.** Agenturer for retligt samarbejde i straffesager og andre beslægtede organer

**1.** Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust)

[Eurojust](#) stimulerer og styrker koordineringen af efterforskning og retsforfølgning og samarbejdet mellem myndighederne i medlemsstaterne. Det gør det navnlig lettere at yde international gensidig retshjælp og efterkomme anmodninger om udlevering. Eurojust støtter medlemsstaternes myndigheder på alle mulige måder for at gøre deres efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende kriminalitet mere effektiv.

Eurojust kan efter anmodning bistå en medlemsstat i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning, som vedrører den pågældende medlemsstat og et tredjeland, hvis Eurojust og tredjelandet har indgået en samarbejdsaftale, eller hvis der beviseligt er en væsentlig interesse heri.

Eurojust dækker de samme former for kriminalitet og lovovertrædelser, som Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) har kompetence inden for, såsom terrorisme, narkotikahandel, menneskehandel, forfalskning, hvidvask af penge, cyberkriminalitet, kriminalitet i forbindelse med ejendom eller offentlige goder, herunder svig og korruption, strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser, miljøkriminalitet og deltagelse i en kriminel organisation. Eurojust kan på anmodning af en medlemsstat også bistå med efterforskning og retsforfølgning af andre typer lovovertrædelser.

Som følge af Ruslands militære aggression mod Ukraine, der blev indledt i februar 2022, har et [Eurojust-støttet fælles EU-efterforskningshold](#) været aktivt i Ukraine siden marts 2022. Den 14. april 2023 indvilligede de syv medlemmer af det fælles hold i at efterforske ikke blot påståede krigsforbrydelser, men også folkedrab begået i Ukraine. De udtrykte også tilfredshed med det amerikanske justitsministeriums tilsagn om at udstationere en anklager ved det internationale center for retsforfølgning af angrebskriminalitet mod Ukraine. Eurojust er også vært for en central international dokumentationsdatabase over forbrydelser (CICED) til støtte for det fælles efterforskningsholds arbejde og andre efterforskninger af internationale forbrydelser.

I april 2022 offentliggjorde Kommissionen et [forslag](#) om at udvide Eurojusts mandat. [Parlamentet](#) og Rådet nåede nogle uger senere til enighed om det reviderede mandat, som gør det muligt for Eurojust at bevare, analysere, opbevare og dele beviser for krigsforbrydelser, folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden med medlemsstaternes kompetente retlige myndigheder og med Den Internationale





Straffedomstol. Den nye Eurojust-forordning blev offentliggjort i EU-Tidende den 31. maj 2022 og trådte i kraft den følgende dag.

Den tidligere retlige ramme for Eurojust ([Rådets afgørelse 2009/426/RIA](#) af 16. december 2008 om styrkelse af Eurojust) trådte i kraft den 4. juni 2009. Den 12. december 2019 begyndte [forordning \(EU\) 2018/1727](#) at finde anvendelse. Den nuværende retsbasis for Eurojust er Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2022/838](#) af 30. maj 2022 om ændring af forordning (EU) 2018/1727 for så vidt angår sikring, analyse og opbevaring i Eurojust af bevismateriale vedrørende folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tilknyttede straffbare handlinger.

Hvert år offentliggør Eurojust en årsberetning. Den 24. maj 2023 offentliggjorde Eurojust sin [årsberetning for 2022](#). De tre mest udbredte former for kriminalitet, som agenturet behandlede i 2022, var svindel og svig, narkotikahandel og hvidvaskning af penge.

Eurojust har hjemsted i Haag, Nederlandene.

## 2. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

[Rådets forordning \(EU\) 2017/1939](#) af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO") har været i kraft siden den 20. november 2017. Parlamentet godkendte Rådets udkast til forordning i sin [lovgivningsmæssige beslutning af 5. oktober 2017](#).

[EPPO](#) er et uafhængigt kontor med ansvar for efterforskning, retsforfølgning og forvaltning af retsplejen for lovovertrædelser rettet mod EU's budget, såsom svig, korruption eller grænseoverskridende momssvig på over 10 mio. EUR. Listen over lovovertrædelser kan i fremtiden udvides til at omfatte f.eks. terrorisme.

Parlamentet og Rådet udpegede efter fælles aftale den første europæiske chefanklager, Laura Codruța Kövesi, for en syvårig periode, der ikke kan forlænges.

Indtil nu har 22 medlemsstater tilsluttet sig EPPO, og de få medlemsstater, der på nuværende tidspunkt ikke deltager, kan til enhver tid tilslutte sig. EPPO's centrale kontor ligger i Luxembourg sammen med kontorerne for chefanklageren og kollegiet af anklagere fra alle deltagende medlemsstater. De står i spidsen for de daglige strafferetlige efterforskninger, der foretages af de delegerede anklagere.

EPPO optog sit virke den 1. juni 2021 og foretager allerede mange efterforskninger. Arbejdet fortsætter også på en række områder, bl.a. tilpasning af de nationale retssystemer til EPPO-forordningerne, udnævnelse af de europæiske delegerede anklagere og ansættelse af personale.

Den 23. marts 2023 forelagde EPPO sin [årsberetning for 2022](#) for Europa-Parlamentets [Udvalg](#) om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender. I 2022 modtog og behandlede EPPO 3 318 indberetninger om kriminalitet og indledte 865 efterforskninger. Desuden udstedte dommere indefrysningsskendelser til en værdi af 359,1 mio. EUR i forbindelse med EPPO-efterforskninger (sammenlignet med 147,3 mio. EUR i 2021), hvilket svarer til mere end syv gange organisationens budget for 2022.



## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har spillet en central rolle i udformningen af EU-lovgivningen inden for retligt samarbejde i straffesager ved at gøre bekæmpelsen af kriminalitet og korrupsion til en politisk prioritering. Det har arbejdet på det retlige samarbejde i straffesager på lige fod med Rådet. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse på næsten alle områder af EU-strafferetten med få undtagelser, herunder navnlig godkendelsesproceduren for oprettelse af EPPO.

Det vigtigste instrument til at opnå retligt samarbejde i straffesager mellem medlemsstaterne er Eurojust. I forbindelse med reformen af Eurojust argumenterede Parlamentet aktivt for øget parlamentarisk kontrol og bedre databeskyttelsesregler.

Den 1. december 2020 organiserede Parlamentet (via fjerndeltagelse på grund af covid-19) det første interparlamentariske udvalgsmøde om evalueringen af Eurojusts aktiviteter. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skulle på det interparlamentariske udvalgsmøde foretage en første vurdering af Eurojusts aktiviteter i overensstemmelse med artikel 85 i TEUF og [forordning \(EU\) 2018/1727](#). Det [andet interparlamentariske udvalgsmøde](#) om evalueringen af Eurojusts aktiviteter blev afholdt den 1. februar 2022, mens [det tredje](#) fandt sted den 30. november 2022. Det [fjerde interparlamentariske udvalgsmøde](#) blev afholdt i Bruxelles den 7. november 2023 i Bruxelles.

Den 20. januar 2021 vedtog Parlamentet en [beslutning](#) om gennemførelsen af den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (og godkendte desuden en gennemførelsesrapport om Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002, vedtaget før Lissabontraktaten). Parlamentet vurderede i denne beslutning resultaterne af den forenklede grænseoverskridende procedure for overgivelse mellem judicielle myndigheder, som i 2004 erstattede de langvarige EU-udleveringsprocedurer, baseret på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser.

Parlamentet vedtog den 6. oktober 2021 en [beslutning](#) om kunstig intelligens inden for strafferet og politiets og de retlige myndigheders anvendelse heraf i strafferetlige sager.

Parlamentet er i øjeblikket ved at udarbejde betænkninger (og beslutninger) om følgende emner: forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, bekæmpelse af korrupsion, forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, overførsel af retsforfølgning i straffesager, ofrenes rettigheder, hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, konfiskation og inddrivelse af aktiver, hadefuld tale på internettet og cybervold og afsløring og fjernelse af materiale, der viser seksuelt misbrug af børn.

Parlamentet vil også følge Kommissionens seneste og kommende initiativer omhandlende organiseret kriminalitet, narkotikahandel, cyberkriminalitet, digitalisering af retsvæsenet, retshåndhævelsessamarbejde, terrorisme og voldelig radikaliserings, indgribende spyware, desinformation og ulovligt indhold på internettet, uddannelse af dommere og anklagere, udviklingen på retsområdet med hensyn til retsstatsforhold og kunstig intelligens.

På baggrund af den russiske aggression i Ukraine [foreslog Kommissionen](#) i maj 2022 nye styrkede regler om inddrivelse og konfiskation af aktiver, som vil bidrage til gennemførelsen af EU's restriktive foranstaltninger, hvis overtrædelse vil blive føjet



til listen over EU-forbrydelser. Parlamentet er involveret i godkendelsesprocessen for disse forslag, som blev fremsat inden for rammerne af [taskforcen "Freeze og Seize"](#).

Politikkerne for retligt samarbejde i straffesager er stadig under udvikling, med særlig fokus på mere effektivt at imødegå EU-dækkende trusler og kriminalitet. Parlamentet har vedtaget særlige foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet, korruption, svig og hvidvask af penge og til beskyttelse af rettighederne for ofre, mistænkte og fængslede i hele EU. Der er også vedtaget en række foranstaltninger med henblik på at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne.

Alessandro Davoli  
10/2023



## 4.2.7. POLITISAMARBEJDE

EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) er en central søjle i EU's bredere interne sikkerhedsinfrastruktur. Samarbejdet og politikkerne på retshåndhævelsesområdet er stadig under udvikling med særligt fokus på bekæmpelse af terrorisme, cyberkriminalitet og andre alvorlige og organiserede former for kriminalitet. Hovedformålet er at opnå et sikrere Europa til gavn for alle i EU i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og databeskyttelsesreglerne, som Parlamentet flere gange har anmodet om.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 33 (toldsamarbejde), 87, 88 og 89 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

### MÅL

Et effektivt politisamarbejde er centralt for at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der bygger på respekt for de grundlæggende rettigheder. Det grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde – med deltagelse af politi, toldmyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder – har til formål at forebygge, afsløre og efterforske strafbare handlinger i hele EU. I praksis vedrører dette samarbejde hovedsageligt grov kriminalitet (f.eks. organiseret kriminalitet, narkotikahandel, hvidvaskning af penge, forfalskning af euro, menneskehandel og cyberkriminalitet) og terrorhandlinger. Europol er EU's retshåndhævende myndighed.

### RESULTATER

#### A. Baggrund

Politisamarbejdet mellem medlemsstaterne begyndte i 1976 med oprettelsen af den såkaldte "Trevi-gruppe", som var et mellemstatsligt netværk af repræsentanter for justits- og indenrigsministerierne. Maastrichttraktaten opstillede siden hen spørgsmål af fælles interesse, der kunne berettige et politisamarbejde (terrorisme, narkotika og andre former for international kriminalitet). Den lancerede endvidere princippet om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol), som oprindeligt udgjordes af Europols Narkotikaenhed. Europol-konventionen blev undertegnet den 26. juli 1995, men enheden påbegyndte først officielt sit arbejde den 1. juli 1999 med øgede beføjelser i medfør af Amsterdamtraktaten (undertegnet den 2. oktober 1997). Der var imidlertid allerede inden oprettelsen af Europol gjort fremskridt med politisamarbejdet. Med oprettelsen i 1985 af Schengenområdet, der oprindeligt kun omfattede en håndfuld medlemsstater, var et grænseoverskridende politisamarbejde allerede blevet en realitet (se også [4.2.4](#)). Schengenreglerne – herunder aspekterne vedrørende politisamarbejdet – blev med Amsterdamtraktatens ikrafttræden inkorporeret i EU-retten, selv om de henhørte under den tredje søjles mellemstatslige samarbejde. Den samme mellemstatslige tilgang blev anvendt for foranstaltninger vedrørende politisamarbejdet, der blev vedtaget af et mindre antal medlemsstater inden for rammerne af Prümaftalen, der indeholdt bestemmelser om udveksling af oplysninger



vedrørende DNA, fingeraftryk og køretøjsregistrering. Prümftalen blev fuldt integreret i EU-lovgivningen ved [Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008](#).

## B. Den nuværende institutionelle ramme

Den institutionelle ramme er blevet væsentligt forenklet af Lissabontraktaten, idet de fleste foranstaltninger inden for politisamarbejdet nu vedtages i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (fælles beslutningstagning) og er underlagt domstolsprøvelse ved EU-Domstolen. Men selv hvis man ser bort fra de særlige karakteristika for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (dvs. Irlands og Danmarks forbehold (protokol nr. 21 og 22 til TEUF) og de nationale parlamenters særlige rolle (protokol nr. 1 og 2)), er politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde ikke blevet fuldt indarbejdet i EU-rammerne og har bevaret nogle af sine oprindelige træk:

- Kommissionen deler sin initiativret med medlemsstaterne, forudsat at de repræsenterer en fjerdedel af medlemmerne af Rådet (artikel 76 i TEUF).
- Parlamentet skal blot høres om foranstaltninger vedrørende operationelt samarbejde, der er vedtaget med enstemmighed af Rådet. I tilfælde af manglende enstemmighed i Rådet kan en gruppe på mindst ni medlemsstater indlede et forstærket samarbejde. I så tilfælde vil Det Europæiske Råd suspendere proceduren med henblik på at nå frem til konsensus (den såkaldte "nødbremsemekanisme", jf. artikel 87, stk. 3, i TEUF).

## C. De vigtigste retsakter om politisamarbejde, der er vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure

- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2013/40/EU](#) af 12. august 2013 om angreb på informationssystemer og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA ("direktivet om cyberkriminalitet"). Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre direktivet i national ret inden den 4. september 2015.
- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2015/2219](#) af 25. november 2015 om Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol) og om erstatning og ophævelse af Rådets afgørelse 2005/681/RIA, gældende siden den 1. juli 2016.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/681](#) af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet. Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre direktivet i national ret inden den 25. maj 2018.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/1148](#) af 6. juli 2016 om foranstaltninger, der skal sikre et højt fælles sikkerhedsniveau for net- og informationssystemer i hele Unionen. Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre direktivet i national ret inden den 9. maj 2018.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2017/541](#) af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA. Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre direktivet i national ret inden den 8. september 2018.



- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2021/555](#) af 24. marts 2021 om kontrol med erhvervelse og besiddelse af våben.
- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1726](#) af 14. november 2018 om Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) og om ændring af forordning (EF) nr. 1987/2006 og Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1077/2011, gældende siden den 11. december 2018.
- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1862](#) af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU, gældende fra senest den 28. december 2021.
- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2019/818](#) af 20. maj 2019 om fastsættelse af en ramme for interoperabilitet mellem EU-informationssystemer vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration og om ændring af forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 og (EU) 2019/816.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2019/1153](#) af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger, og om ophævelse af Rådets afgørelse 2000/642/RIA. Medlemsstaterne var forpligtet til at gennemføre direktivet i national ret inden den 1. august 2021.
- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2021/784](#) af 29. april 2021 om håndtering af udbredelsen af terrorrelateret indhold online, gældende fra den 7. juni 2022.
- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2022/991](#) af 8. juni 2022 om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europols samarbejde med private parter, Europols behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europols rolle inden for forskning og innovation, gældende fra den 28. juni 2022.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2022/2555](#) af 14. december 2022 om foranstaltninger til sikring af et højt fælles cybersikkerhedsniveau i hele Unionen, om ændring af forordning (EU) nr. 910/2014 og direktiv (EU) 2018/1972 og om ophævelse af direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet). Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre direktivet i national lovgivning inden den 18. oktober 2024.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2022/2557](#) af 14. december 2022 om kritiske enheders modstandsdygtighed og om ophævelse af Rådets direktiv 2008/114/EF (direktivet om kritiske enheders modstandsdygtighed). Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre direktivet i national lovgivning inden den 18. oktober 2024.
- Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2023/977](#) af 10. maj 2023 om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA



Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre direktivet i national ret inden den 12. december 2024.

- Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2023/2131](#) af 4 oktober 2023 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1727 og Rådets afgørelse 2005/671/RIA for så vidt angår digital informationsudveksling i terrorsager, gældende fra den 31. oktober 2023.

#### D. Agenturer og andre organer for politisamarbejde

##### 1. Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol)

[Europol](#) er et agentur, hvis vigtigste mål er at gøre Europa mere sikkert. Det støtter medlemsstaterne i deres kamp mod terrorisme, cyberkriminalitet og andre former for grov og organiseret kriminalitet. Europol arbejder også sammen med mange partnerlande uden for EU og internationale organisationer. Europol fungerer som støttecenter for retshåndhævelsesoperationer og som knudepunkt for oplysninger om kriminelle aktiviteter.

Meget omfattende kriminelle netværk og terroristnetværk udgør en betydelig trussel for EU's indre sikkerhed. De største sikkerhedstrusler stammer fra terrorisme, international narkotikahandel og hvidvaskning af penge, organiseret svig, forfalskning af euro og menneskehandel.

Europol har oprettet flere specialiserede enheder for at imødegå disse trusler:

- Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Cyberkriminalitet styrker retshåndhævelsesindsatsen mod cyberkriminalitet i EU og hjælper dermed med at beskytte indbyggere, virksomheder og offentlige forvaltninger mod internetkriminalitet.
- Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling hjælper medlemsstaterne med at bekæmpe og afvikle de komplekse og sofistikerede kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter.
- Det Europæiske Center for Terrorbekæmpelse er et operationscenter og center for ekspertise, der afspejler det voksende behov for, at EU styrker sin reaktion på terror.
- Det Europæiske Center for Grov Organiseret Kriminalitet yder operationel støtte til medlemsstaternes efterforskning i prioriterede sager vedrørende grov og organiseret kriminalitet.
- Den samordnede koalition for intellektuel ejendomsret yder operationel og teknisk bistand til retshåndhævende myndigheder og andre partnere.
- Det Europæiske Center for Finansiell og Økonomisk Kriminalitet er et operationelt center til støtte for medlemsstaterne i igangværende sager inden for finansiell og økonomisk kriminalitet.
- FIU.net er et decentraliseret og avanceret computernetværk, der støtter de finansielle efterretningsenheder i EU i kampen mod hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.
- EU's internetindberetningsenhed registrerer og undersøger ondsindet indhold på internettet og sociale medier.



Europol blev oprettet i henhold til Europolforordningen. Det har hjemsted i Haag, Nederlandene. Europol udarbejder flere rapporter såsom rapporten om situationen og udviklingen med hensyn til terrorisme i EU ([TE-SAT](#)), trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet ([SOCTA](#)), trusselsvurderingen af organiseret internetkriminalitet ([IOCTA](#)) og en [årsrapport](#). Europol offentliggjorde sin seneste [SOCTA](#) i april 2021, sin seneste [TE-SAT](#) i juni 2023 og sin seneste [IOCTA](#) i juli 2023.

For at opnå større ansvarlighed for agenturet blev der i henhold til Europolforordningen oprettet en Gruppe for Fælles Parlamentarisk Kontrol vedrørende Europol. Artikel 88 i TEUF fastsætter, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal kontrollere Europols aktiviteter. I henhold til artikel 51 i Europolforordningen skal Gruppen for Fælles Parlamentarisk Kontrol varetage "politisk overvågning af Europols aktiviteter med hensyn til opfyldelsen af dens funktion, herunder indvirkningen af disse aktiviteter på fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder". Det [13. møde i Gruppen for Fælles Parlamentarisk Kontrol](#) blev afholdt den 20. og 21. september 2023 i Bruxelles.

I maj 2022 vedtog [Parlamentet](#) og [Rådet](#) en ny forordning om ændring af Europols mandat. Den [ændrede Europolforordning](#) trådte i kraft den 28. juni 2022. Den nye Europolforordning omfatter forbedringer inden for forskning og innovation, behandling af store datasæt, samarbejde med private parter og tredjelande, samarbejde med Den Europæiske Anklagemyndighed, og hvordan nye indberetninger i Schengeninformationssystemet kan indlæses på grundlag af oplysninger fra tredjelande, da Europol nu kan foreslå, at medlemsstaterne indlæser indberetninger. Europols administrerende direktør kan også foreslå, at der indledes en national efterforskning af ikkegrænseoverskridende kriminalitet, som skader en fælles interesse, der er omfattet af en EU-politik.

## 2. Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol)

[Cepol](#) er et agentur, der har til opgave at udvikle, gennemføre og koordinere uddannelse af retshåndhævende personale. Cepol bidrager til et sikrere Europa ved at fremme samarbejde og vidensdeling blandt embedsmænd i medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og til en vis grad fra tredjelande om spørgsmål, der udspringer af EU's prioriteter på sikkerhedsområdet, navnlig fra EU's politikcyklus om grov og organiseret kriminalitet. Agenturet for Uddannelse inden for Retshåndhævelse er oprettet i henhold til Cepolforordningen. Det har hjemsted i Budapest, Ungarn.

## 3. Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI)

I henhold til artikel 71 i TEUF nedsættes en stående komité i Rådet, der skal sikre, at det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed fremmes og styrkes i Unionen. Uanset artikel 240 skal komitéen lette samordningen af medlemsstaternes kompetente myndigheders indsats. Repræsentanter for Unionens berørte organer, kontorer og agenturer kan inddrages i komitéens arbejde. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter holdes underrettet om arbejdet. COSI blev etableret i henhold til [Rådets afgørelse af 25. februar 2010](#) om nedsættelse af Den Stående Komité for det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed (2010/131/EU).





#### 4. EU's Efterretnings- og Situationscenter

EU's Efterretnings- og Situationscenter (EU INTCEN) er ikke i egentlig forstand et organ inden for politisamarbejdet, eftersom det er et organ i Tjenesten for EU's Optræden Udadtil og kun beskæftiger sig med strategisk analyse. Centret bidrager ikke desto mindre til samarbejdet ved at udarbejde trusselsvurderinger på grundlag af kildemateriale fra efterretningstjenester, militæret, diplomater og politiet. INTCEN kan ligeledes yde nyttige bidrag fra et operationelt synspunkt, f.eks. ved at levere EU-dækkende oplysninger om terrormål og terroristers motiver og bevægelsesmønstre.

### EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har spillet en central rolle i udformningen af EU-lovgivning inden for politisamarbejde ved at gøre EU-borgernes sikkerhed til en politisk prioritering. Desuden har det efter den almindelige lovgivningsprocedure arbejdet på at forbedre politisamarbejdet på lige fod med Rådet.

Det vigtigste redskab for politisamarbejdet er Europol, der er en centralt søjle i EU's bredere interne sikkerhedsinfrastruktur. Som led i Europolreformen har Parlamentet aktivt argumenteret for øget parlamentarisk kontrol og bedre databeskyttelsesregler. [Parlamentet var involveret](#) (i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure) i at styrke Europols mandat efter [Kommissionens forslag](#), der blev vedtaget den 9. december 2020. Det nye mandat gør det muligt for Europol at behandle store datasæt og udvikle nye teknologier, der opfylder retshåndhævelsesbehovene. Det styrker også Europols databeskyttelsesramme og parlamentariske tilsyn. Den reviderede Europolforskrift trådte i kraft i juni 2022.

Under forskellige debatter om bekæmpelse af terrorisme og ytringsfrihed har Parlamentet fordømt terrorangreb i Europa og resten af verden og opfordret til enhed og en robust reaktion. Parlamentet har også opfordret til en yderligere indsats for at fremme grundlæggende frihedsrettigheder og henviste til behovet for hurtigt at tackle onlineaspekter af radikaliserings og hadefulde tale.

Den 17. december 2020 vedtog Parlamentet en [beslutning](#) om strategien for EU's sikkerhedsunion for perioden 2020-2025, som blev foreslået af [Kommissionen](#) den 24. juli 2020. Strategien foreslår udviklingen af værktøjer og foranstaltninger i løbet af de næste fem år for at garantere sikkerheden i vores fysiske og digitale miljø, herunder bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, forebyggelse og opdagelse af hybride trusler og forøgelse af modstandsdygtigheden i vores kritiske infrastruktur og fremme af cybersikkerhed, forskning og innovation.

Den 6. oktober 2021 vedtog Parlamentet en [beslutning](#) om kunstig intelligens inden for strafferet og politiets og de retlige myndigheders anvendelse heraf i straffesager. Medlemmerne påpegede risikoen for algoritmebias i AI-applikationer og understregede behovet for menneskelig overvågning for at forhindre forskelsbehandling. De anmodede også om et moratorium for ibrugtagning af systemer til ansigtsgenkendelse til retshåndhævelsesmæssige formål.

Parlamentet deltager i evalueringen og kontrollen af følgende og gennemgår de relevante lovgivningsforslag:

- Kommissionens meddelelse med titlen "[En dagsorden for bekæmpelse af terrorisme i EU:foregribe, forebygge, beskytte, reagere](#)", der blev vedtaget den 9. december 2020



- Kommissionens "[Nye EU-strategi for cybersikkerhed](#)" , der blev offentliggjort den 16. december 2020, og som foreslog nye regler, der skal gøre fysiske og digitale kritiske enheder mere modstandsdygtige
- Kommissionens "[Strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025](#)", som blev fremlagt den 14. april 2021
- Kommissionens meddelelse om [EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet](#), der blev vedtaget den 18. oktober 2023.

For at sikre, at retshåndhævende myndigheder i hele EU kan samarbejde bedre i henhold til et moderne regelsæt, foreslog Kommissionen den 8. december 2021 en [EU-kodeks for politisamarbejde](#), som vil strømline det nuværende kludetæppe af forskellige EU-værktøjer og multilaterale samarbejdsaftaler. De foreslåede foranstaltninger omfatter en henstilling om operationelt politisamarbejde, nye regler om udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder på tværs af medlemsstaterne og reviderede regler om elektronisk dataudveksling med henblik på politisamarbejde inden for den såkaldte Prümramme. Parlamentet deltager i godkendelsen af de foreslåede foranstaltninger.

Parlamentet er i øjeblikket ved at udarbejde betænkninger og beslutninger om følgende emner: forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, cybervold, seksuelt misbrug af børn på internettet, cyberkriminalitet og cybersikkerhed, hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, europæiske editions- og sikringskendelser om elektronisk bevismateriale i straffesager, reform af e-databeskyttelse og fortroligheden af elektronisk kommunikation, revision af Schengengrænsekodeksen, digitalisering af procedurerne for udstedelse af visa, forhandlinger med Interpol, samarbejde om retshåndhævelse, elektronisk udveksling af oplysninger med henblik på politisamarbejde (Prüm II), indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer, forordningen om kunstig intelligens, terrorisme og voldelig radikaliserings, indgribende spyware og udvekslingen af oplysninger og datastrømme med USA.

Politisamarbejdet og de interne sikkerhedspolitikker er stadig under udvikling med særlig fokus på mere effektivt at imødegå EU-dækkende trusler og kriminalitet og, navnlig i Europa-Parlamentets interesse, at gøre det under overholdelse af de grundlæggende rettigheder og databeskyttelsesreglerne. Selv om der er foretaget en gennemgribende revision af de regler, der gælder for EU's politisamarbejdsagenturer, vil der stadig være behov for en samordnet indsats for yderligere at styrke foranstaltningerne vedrørende politisamarbejde, navnlig vedrørende udveksling af data og dokumentation mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og mellem disse myndigheder og EU's agenturer. Parlamentet har opfordret medlemsstaterne til at foretage de nødvendige tekniske standardiseringsforbedringer med hensyn til datakvalitet og etablere en retlig ramme for en fremtidig tilgang med "automatisk informationsudveksling". I den forbindelse vil EU være nødt til nøje at tackle udfordringerne i forbindelse med nye teknologier, kunstig intelligens, kryptering og interoperabilitet mellem informationssystemer for grænser, sikkerhed og migration.

Efterhånden som antallet af opgaver øges og forventningerne vokser, er det nødvendigt at sikre tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til EU-agenturerne.



Parlamentet er nu en fuldgyldig institutionel aktør inden for intern sikkerhedspolitik og bør spille en større rolle i evalueringen og fastlæggelsen af politikker for politisamarbejde.

Alessandro Davoli  
10/2023



## 4.2.8. BESKYTTELSE AF PERSONOPLYSNINGER

Beskyttelsen af personoplysninger og respekten for privatlivets fred er europæiske grundlæggende rettigheder. Europa-Parlamentet har altid understreget, at det er absolut nødvendigt, at der opnås en balance mellem styrkelsen af den offentlige sikkerhed og beskyttelsen af menneskerettighederne, herunder databeskyttelse og privatlivets fred. EU's nye databeskyttelsesregler, der styrker borgernes rettigheder og forenkler reglerne for virksomheder i den digitale tidsalder, trådte i kraft i maj 2018. Forskning udført for Europa-Parlamentet viser, at EU-lovgivningen om regulering af datastrømme bidrager med 51,6 mia. EUR årligt til BNP i Den Europæiske Union. Forskning udført for Europa-Parlamentets Undersøgelsesudvalg til at efterforske brugen af Pegasus-spyware og tilsvarende overvågningsspyware (PEGA-udvalget) bekræfter betydningen af databeskyttelse for at forsvare demokratiet og de individuelle frihedsrettigheder i EU.

### RETSGRUNDLAG

Artikel 16 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

### MÅL

Unionen skal sikre, at den grundlæggende ret til databeskyttelse, som er indeholdt i EU's charter om grundlæggende rettigheder, anvendes på konsekvent vis. I lyset af den eksponentielle vækst i mængden af dataoverførsler – hvor EU, USA og Canada udgør den største del af denne vækst – er det nødvendigt at styrke EU's holdning til beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med alle EU-politikker.

### RESULTATER

#### A. Institutionelle rammer

##### 1. Lissabontraktaten

Forud for Lissabontraktatens ikrafttræden var lovgivningen inden for databeskyttelse på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed opdelt mellem den første søjle (databeskyttelse til private og kommercielle formål, under anvendelse af fællesskabsmetoden) og den tredje søjle (databeskyttelse med henblik på retshåndhævelse, på mellemstatsligt plan). Som følge heraf fulgte beslutningsprocesserne inden for de to områder forskellige regler. Søjlestrukturen blev afskaffet med Lissabontraktaten, som har skabt et stærkere grundlag for udviklingen af klarere og mere effektive databeskyttelsesstrukturer og samtidig har tillagt Europa-Parlamentet nye beføjelser, der gør det til medlovgiver. Artikel 16 i TEUF foreskriver, at Parlamentet og Rådet fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.



**2.** De strategiske retningslinjer på området med frihed, sikkerhed og retfærdighed  
Efter Tammerfors- og Haagprogrammerne (fra henholdsvis oktober 1999 og november 2004) godkendte Det Europæiske Råd i december 2009 Stockholmprogrammet, som er det flerårige program for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed for perioden 2010-2014. Det Europæiske Råd opstillede i sine konklusioner fra juni 2014 de strategiske retningslinjer for lovgivningsmæssig og operationel planlægning for de kommende år inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, jf. artikel 68 i TEUF. Et af de centrale mål er at beskytte personoplysninger i EU bedre.

**B.** De primære lovinstrumenter vedrørende databeskyttelse

**1.** Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

I artikel 7 og 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder anerkendes respekten for privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger som nært forbundne, men særskilte grundlæggende rettigheder.

**2.** Europarådet

**a.** Konvention 108 fra 1981

Europarådets konvention 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger var det første juridisk bindende internationale instrument, der blev vedtaget inden for området databeskyttelse. Dens formål er at sikre det enkelte menneske respekt for dets grundlæggende rettigheder og andre rettigheder, især for retten til privatlivets fred, i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Protokollen om ændring af konventionen har til formål at udvide dens anvendelsesområde, øge databeskyttelsesniveauet og forbedre dens effektivitet.

**b.** Den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)

Artikel 8 i konventionen af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fastslår, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

**3.** De nuværende EU-retlige instrumenter til databeskyttelse

**a.** Den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) trådte i kraft i maj 2018. Reglerne har til formål at beskytte alle EU-borgere mod krænkelse af privatlivets fred og brud på datasikkerheden i en stadig mere datastyret verden og samtidig skabe klarere og mere konsekvente rammer for virksomhederne. Borgernes rettigheder indebærer, at borgerne skal give et klart og positivt samtykke til, at deres data bliver behandlet, og at de har ret til at modtage klare og forståelige oplysninger herom. Derudover har de ret til at blive glemt, dvs. at en borger kan anmode om, at vedkommendes oplysninger bliver slettet, ret til at overføre data til en anden tjenesteyder (f.eks. når man skifter fra et socialt netværk til et andet) og ret til at få det at vide, når data er blevet hacket. De nye regler gælder for alle virksomheder, der opererer i EU, selv de virksomheder, som har hjemsted uden for EU. Det er desuden muligt at pålægge selskaber, der overtræder reglerne, korrigerende foranstaltninger såsom advarsler og påbud eller bøder. Den 24.



juni 2020 fremlagde Europa-Kommissionen en [rapport om evalueringen og revisionen af forordningen](#)<sup>[1]</sup>.

**b.** Direktivet om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA trådte i kraft i maj 2018. Direktivet beskytter borgernes grundlæggende ret til databeskyttelse, når personoplysninger anvendes af de retshåndhævende myndigheder. Det sikrer, at personoplysninger om ofre, vidner og personer, der mistænkes for forbrydelser, er behørigt beskyttet, og letter det grænseoverskridende samarbejde i kampen mod kriminalitet og terrorisme. Den 25. juli 2022 offentliggjorde Europa-Kommissionen den forsinkede [rapport om anvendelsen og funktionen af retshåndhævelsesdirektivet](#). Den blev efterfulgt af en [evalueringsundersøgelse](#) bestilt af Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) med en kritisk vurdering af gennemførelsen af retshåndhævelsesdirektivet<sup>[2]</sup>.

**c.** Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation

Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2002/58/EF](#) af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) blev ændret ved [direktiv 2009/136/EF](#) af 25. november 2009. Det rejser det ømtålelige spørgsmål om lagring af data, som gentagne gange er blevet indbragt for EU-Domstolen og har ført til en række afgørelser, senest i [2020](#), hvor det blev fastslået, at EU-retten er til hinder for en generel og udifferentieret lagring af trafik- og lokaliseringsdata.

[Forslaget fra 2017 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning](#) om respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med elektronisk kommunikation og om ophævelse af direktiv 2002/58/EF (forordning om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) er genstand for langvarige drøftelser. Europa-Parlamentets eksperter anførte, at Parlamentet bør modsætte sig Rådets forsøg på at udelukke anvendelsen af de europæiske databeskyttelsesprincipper<sup>[3]</sup>.

**d.** Forordningen om behandling af personoplysninger i Unionens institutioner og organer

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2018/1725](#) af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF trådte i kraft den 11. december 2018.

---

[1] Kommissionens meddelelse af 24. juni 2020 med titlen "Databeskyttelse som en hjørnesten i borgernes indflydelse og EU's tilgang til den digitale omstilling – to års anvendelse af den generelle forordning om databeskyttelse" (SWD(2020)0115).

[2] P. Vogiatzoglou et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#), Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, den 7. december 2022.

[3] G. Sartor et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#), Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, januar 2023, s. 56.



#### e. Artikler om databeskyttelse i sektorspecifikke retsakter

Ud over de vigtigste retsakter om databeskyttelse, som er nævnt ovenfor, er der også fastsat specifikke bestemmelser om databeskyttelse i sektorspecifikke retsakter, som f.eks.:

- Artikel 13 (om beskyttelse af personoplysninger) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.
- Artikel 6 (om databehandling) i [Rådets direktiv 2004/82/EF](#) af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (API).
- Den 13. december 2022 vedtog Kommissionen [to lovgivningsforslag](#) om indsamling og overførsel af API-oplysninger, der skal erstatte API'en<sup>[4]</sup>
- Kapitel VI (om databeskyttelsesgarantier) i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/794 af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol).
- Kapitel VIII (om databeskyttelse) i Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO").

#### 4. EU's vigtigste internationale aftaler om dataoverførsel

##### a. Overførsel af kommercielle data: beslutninger om et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau

I henhold til artikel 45 i GDPR har Kommissionen beføjelse til at afgøre, om et land uden for EU tilbyder et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau, det være sig på grundlag af landets nationale lovgivning eller de internationale forpligtelser, det har indgået.

Da dataoverførsler mellem EU og Nordamerika er steget eksponentielt, og USA dominerer private onlinereklamer og overvågning<sup>[5]</sup>, har Parlamentet vedtaget adskillige beslutninger, der giver udtryk for bekymring over transatlantiske datastrømme. Det mente navnlig, at afgørelsen om EU's og USA's værn om privatlivets fred ikke sikrer det tilstrækkelige beskyttelsesniveau, der kræves i henhold til EU-retten, og EU-Domstolen har gentagne gange ugyldiggjort Kommissionens afgørelser om tilstrækkeligheden af beskyttelsesniveauet vedrørende USA (jf. dens afgørelser fra 2015 om safe harbour i [Schrems](#) og fra 2020 om EU's og USA's værn om privatlivets fred i [Schrems II](#)).

På trods af manglende reform af databeskyttelsesordningen i USA indgik Europa-Kommissionen endnu en aftale med USA og fremlagde et [forslag](#) til endnu en databeskyttelsesramme mellem EU og USA. Efter forslag fra LIBE-udvalget vedtog Parlamentet den 11. maj 2023 en [beslutning](#) om tilstrækkeligheden af den beskyttelse, der ydes af databeskyttelsesrammen mellem EU og USA, hvori det konkluderede, at databeskyttelsesrammen mellem EU og USA ikke skaber

---

[4]N. Vavoula et al., [Advance Passenger Information \(API\) – An analysis of the European Commission's proposals to reform the API legal framework](#), Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, den 8. juni 2023.

[5]M. Maciejewski, [Metaverse](#), Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, Temaafdelingen for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender, den 26. juni 2023.



et væsentligt beskyttelsesniveau, og opfordrede Kommissionen til at fortsætte forhandlingerne med sin amerikanske modpart, men til at afstå fra at vedtage konstateringen af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau, indtil alle henstillingerne i Parlamentets beslutning og Det Europæiske Databeskyttelsesråds udtalelse er gennemført fuldt ud.

Kommissionen vedtog sin tredje [databeskyttelsesramme mellem EU og USA](#) den 10. juli 2023.

#### **b. Paraplyaftalen mellem EU og USA**

Parlamentet var i henhold til godkendelsesproceduren involveret i godkendelsen af aftalen mellem USA og EU om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger, også kaldet "paraplyaftalen". Formålet med denne aftale er at sikre et højt niveau for beskyttelse af personoplysninger, som overføres inden for rammerne af det transatlantiske samarbejde til retshåndhævelsesformål, navnlig i forbindelse med bekæmpelse af terror og organiseret kriminalitet.

#### **c. Aftaler om passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) mellem EU og USA, EU og Australien og EU og Canada**

EU har indgået bilaterale aftaler om passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) med USA, Australien og Canada. PNR-oplysninger omfatter de oplysninger, som passagerer afgiver, når de bestiller eller tjekker ind i forbindelse med flyvninger, og data indsamlet af luftfartsselskaber til egen forretningsmæssig brug. PNR-oplysninger kan anvendes af de retshåndhævende myndigheder til at bekæmpe grov kriminalitet og terrorisme.

#### **d. Programmet til sporing af finansiering af terrorisme (TFTP) mellem EU og USA**

EU har indgået en bilateral aftale med USA om behandling og overførsel af finansielle betalingsdata fra EU til USA til brug for programmet til sporing af finansiering af terrorisme.

#### **5. Håndtering af databeskyttelsesaspekter i sektorspecifikke beslutninger**

Flere af Parlamentets beslutninger om forskellige politikområder omhandler også beskyttelse af personoplysninger for at sikre overensstemmelse med den generelle EU-databeskyttelseslovgivning og beskyttelsen af privatlivets fred i disse specifikke sektorer.

#### **6. EU's tilsynsmyndigheder for databeskyttelse**

[Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse \(EDPS\)](#) er en uafhængig tilsynsmyndighed, som sikrer, at EU-institutionerne og -organerne overholder deres forpligtelser vedrørende databeskyttelse. Hovedopgaverne for EDPS er overvågning, rådgivning og samarbejde.

[Det Europæiske Databeskyttelsesråd](#), tidligere kendt som Artikel 29-Gruppen, er et EU-organ med status som juridisk person og har sit eget uafhængige sekretariat. Det Europæiske Databeskyttelsesråd samler EU's nationale tilsynsmyndigheder, EDPS og Kommissionen. Det Europæiske Databeskyttelsesråd har vidtrækkende beføjelser til at afgøre tvister mellem nationale tilsynsmyndigheder og give råd og vejledning om centrale begreber i GDPR og direktivet om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet.





## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Parlamentet har spillet en central rolle i udformningen af EU-lovgivningen inden for beskyttelse af personoplysninger ved at gøre beskyttelsen af privatlivets fred til en politisk prioritering. Desuden har det efter den almindelige lovgivningsprocedure arbejdet på databeskyttelsesreformen på lige fod med Rådet. I 2017 afsluttede det sit arbejde med den sidste væsentlige brik i puslespillet, nemlig den nye forordning om privatlivets fred og elektronisk kommunikation, og venter på, at Rådet endelig afslutter sit arbejde, således at der kan indledes interinstitutionelle forhandlinger.

I en lang række beslutninger har Parlamentet udtrykt tvivl om tilstrækkeligheden af den beskyttelse, der ydes EU-borgere i henhold til safe harbour-ordningen mellem EU og USA og senere EU's og USA's værn om privatlivets fred. Efter Schrems II-sagen førte til ugyldiggørelse af Kommissionens [gennemførelsesafgørelse \(EU\) 2016/1250](#) om tilstrækkeligheden af den beskyttelse, der opnås ved hjælp af EU's og USA's værn om privatlivets fred, på grundlag af bekymring over, at den amerikanske regerings overvågningsbeføjelser ikke var begrænsede, som krævet i EU-retten, og at EU-borgerne ikke havde adgang til effektive retsmidler, vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori det beklagede, at Kommissionen havde favoriseret forbindelserne med USA frem for EU-borgernes interesser<sup>[6]</sup>.

Efter indgivelsen af LIBE-udvalgets [forslag](#) den 11. maj 2023 [vedtog](#) Parlamentet en beslutning om tilstrækkeligheden af den beskyttelse, der ydes af databeskyttelsesrammen mellem EU og USA, hvori det konkluderede, at databeskyttelsesrammen mellem EU og USA ikke skaber et væsentligt beskyttelsesniveau, og opfordrede Kommissionen til at fortsætte forhandlingerne med sin amerikanske modpart, men til at afstå fra at vedtage tilstrækkelighedsvurderingen, indtil alle henstillingerne i beslutningen og Det Europæiske Databeskyttelsesråds udtalelse er gennemført fuldt ud. Kommissionen vedtog sin afgørelse om [databeskyttelsesrammen mellem EU og USA](#) den 10. juli 2023.

Europa-Parlamentet har oprettet et [undersøgelsesudvalg til at efterforske brugen af Pegasus og tilsvarende overvågningsspyware](#) i EU-medlemsstaterne (PEGA). PEGA-udvalget, hvis formand er [Jeroen Lenaers](#), har grundigt efterforsket brugen af spyware til at overvåge oppositionsmedlemmer, journalister, advokater og civilsamfundsaktivister, samt hvordan disse metoder påvirker de demokratiske processer og individuelle rettigheder i EU. Under dets undersøgelse rådførte PEGA-udvalget sig med førende [akademikere](#), fagfolk og myndigheder i EU og på verdensplan. Parlamentets Temaafdeling udarbejdede rapporter om PEGA's delegationsrejser til [Polen](#), [Grækenland](#) og [Cypern](#). PEGA-udvalget stemte den 8. maj 2023 for at godkende sin meget vigtige [endelige betænkning](#) med henstillinger om undersøgelsen af påståede overtrædelser og fejl og forsømmelser i gennemførelsen af EU-retten i forbindelse med anvendelsen af Pegasus og tilsvarende overvågningsspyware, som bl.a. omfatter en henstilling om at oprette et EU-teknologilaboratorium til forskning og overvågning af brugen af spyware mod EU-borgere. Parlamentets henstilling til Rådet og Kommissionen efter PEGA-rapporten blev vedtaget på plenarmødet den 15. juni 2023. Kommissionen reagerede imidlertid

---

[6] Europa-Parlamentets beslutning af 20. maj 2021 om Domstolens dom af 16. juli 2020, Data Protection Commissioner mod Facebook Ireland Limited og Maximilian Schrems ("Schrems II"), sag C-311/18, punkt 28.



ikke rettidigt på henstillingen og blokerede pilotprojektet for EU Tech Lab, som MEP'erne havde foreslået.

Parlamentet har bestilt en række forskningsundersøgelser for at få et videnskabeligt grundlag for sine lovgivningsmæssige aktiviteter på forkant med den teknologiske udvikling og databeskyttelse, herunder en undersøgelse om [indvirkningen af den generelle forordning om databeskyttelse \(GDPR\) på kunstig intelligens](#), en undersøgelse om [biometrisk genkendelse og adfærdsdetektion](#) og en undersøgelse af [metaverset](#).

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdeling for Borgernes Rettigheder og Konstitutionelle Anliggender.

Mariusz Maciejewski  
11/2023

