



## 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>EE</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 civile retlige 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 civile 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.

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



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, 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 tredjelandsstatsborgere. I forbindelse med dette afsnit sidestilles statsløse med tredjelandsstatsborgere.
- 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«.

---

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

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

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



## 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.

#### 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 annulationssøgsmål for Domstolen, hvis en lovgivningsmæssig retsakt krænker nærhedsprincippet.

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

#### 3. EU-Domstolens styrkede beføjelser<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

---

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



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 Råds spillet en vigtig rolle hvad angår udviklingen og fremskridtene inden for de forskellige aspekter af området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

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

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

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

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

## **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-agenturernes 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 et agentur 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

