

FOLKETINGET



Europaudvalget, Retsudvalget og Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 14. august 2015

EU's retspolitik - fortid og fremtid

Hvad er egentlig "retlige og indre anliggender" for en størrelse? Hvordan har dette samarbejde udviklet sig over tid? Og hvad vil der ske på området i fremtiden? Disse spørgsmål er centrale i debatten om det danske retsforbehold. Denne note giver nogle svar.

Hvad ligger der i betegnelsen retlige og indre anliggender?

Retlige og indre anliggender (RIA) er tæt forbundet med unionsborgerskabet og Charteret om grundlæggende rettigheder. RIA omfatter følgende områder:

- samarbejde om asyl og indvandring
- samarbejde om civilret, handelsret og familieret
- samarbejde om grænsekontrol og visum
- retligt samarbejde i straffesager
- politisamarbejde.

RIA er politikker, der skal håndtere de udfordringer, der opstår som følge af Schengen og det indre marked. Den frie bevægelighed for borgere og virksomheder betyder nemlig, at der opstår retlige tvister (retssager, skilsmisser, konkurser),

der går på tværs af grænser og skaber behov for samarbejde om civil-, handels- og familieret. Det grænseløse Schengenområde har skabt behov for at samarbejde om asyl og indvandring. Samtidig er der sket en internationalisering af grov kriminalitet, der kalder på politi- og strafferetligt samarbejde.

EU's politik for retlige og indre anliggender er i Traktaten defineret således: *Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.*¹

Samarbejdet på retsområdet er karakteriseret ved:

- **Lovvalg:** Regler for hvilket lands lovgivning, der gælder i hvilke situationer.
- **Gensidig anerkendelse:** F.eks. en dom afsagt i et land skal anerkendes i de andre medlemslande. Når en myndighed i et land anmoder om hjælp til indsamling af beviser i et andet, så skal behovet for beviser anerkendes.
- **Minimumsbestemmelser så landenes lovgivning tilnærmes hinanden:** F.eks. minimumsstrafferammer for grænseoverskridende kriminalitet, minimumsrettigheder for tiltalte og mistænkte i straffesager.

Samarbejdet om fælles visumregler, grænser, asyl og indvandring ligner derimod mere resten af EU-samarbejdet med en større grad af harmoniseret lovgivning.

Udviklingen historisk

I begyndelsen gik det langsomt

I 1976 indledte EF-landene et uformelt samarbejde, der kaldtes TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence), men først med Maastrichttraktaten i 1992 blev det en formel del af EU-samarbejdet. Dog på mellemstatsligt grundlag. Det betyder, at samarbejdet ikke som på øvrige områder (f.eks. landbrugspolitik) direkte forpligtede borgere og virksomheder, men kun forpligtede medlemsstaterne.

Det betyder også, at Kommissionen ikke havde initiativret, og at EU-Domstolen ikke havde kompetence. Kommissionen kunne altså ikke indlede en sag ved Domstolen mod en medlemsstat, der ikke overholdte de fælles EU-regler på retsområdet. Europa-Parlamentets rolle var begrænset, og samtidig gjaldt der enstemmighed i Rådet. Alt sammen forhold, der gav medlemsstaterne fuld kontrol over udviklingen på området. Af samme grund gik udviklingen ikke ret hurtigt, for alle lande

¹ Art. 3, stk. 2 Traktaten om Den Europæiske Union

skulle være enige om alle detaljer, og alt, der blev vedtaget, skulle efterfølgende implementeres i national lovgivning.

Medlemsstaternes ønske om kontrol skyldes, at disse politikker er nationalt hjerteblod. Det handler om statens kerneopgaver – om at beskytte borgere, retsforfølge borgere, kontrollere grænser og afgøre, hvem der må komme ind i staten. Derfor har det været følsomt for medlemsstaterne, der har styret og præget udviklingen med skiftende nationale dagsordener. F.eks. har Italien og Malta typisk sat flytningestrømme i Middelhavet på dagsordenen under deres EU-formandskaber.

Maastrichttraktaten indeholdte samtidig en mulighed for senere at overflytte elementer af RIA-samarbejdet til overstatsligt samarbejde. Det er netop denne mulighed, som Danmark i 1993 fik forbehold overfor.

I slutningen af 1990'erne kommer der fart på

Der skete imidlertid ikke ret meget på området før slutningen af 1990'erne. I 1998 blev Europol oprettet. Samme år trådte Amsterdamtraktaten i kraft, og med den blev grænsesamarbejdet, Schengen, en del af EU.²

Desuden blev samarbejdet om asyl, migration og civilret overstatsligt med Amsterdamtraktaten. Det vil sige ny lovgivning på disse områder får direkte virkning i medlemsstaterne, Europa-Parlamentet bliver inddraget i beslutningerne, Kommissionen får initiativret³, Domstolen får kompetence, og Rådet vedtager med kvalificeret flertal frem for enstemmighed.⁴ Dermed træder Danmark også ud af samarbejdet om asyl og civilret pga. forbeholdet.

I 1999 vedtog Det Europæiske Råd på et topmøde i den finske by Tampere et meget ambitiøst program for det, der kaldtes *et fælles område for frihed, sikkerhed og retfærdighed*. Programmet indeholdte mål om en fælles asylpolitik, et *ægte europæisk retsområde* (der dækkede over harmonisering indenfor både civilret og strafferet) og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Måldatoen var 1. maj 2004.

Tampere-programmet satte turbo på området. I perioden 1999-2004 vedtog man bl.a. den europæiske arrestordre, Eurojust (samarbejde mellem nationale anklagemyndigheder) og konkursforordningen. På asylområdet kom Dublinforordningen (hvilket land har ansvaret for asylansøgere), Eurodacforordningen (fingertryksdatabase for asylansøgere), kvalifikationsdirektivet (hvem kan få asyl), modtagelsesdirektivet og familiesammenføringsdirektivet.

² Schengen havde hidtil været et mellemstatsligt samarbejde, der begyndte i 1985 uden for EF mellem Tyskland, Frankrig og Benelux-landene.

³ Initiativretten er på retlige og indre anliggender delt med medlemsstaterne.

⁴ Med få undtagelser (familieret).

Terrorbekæmpelse og migration i fokus

Tampereprogrammet røg imidlertid også ind i vanskeligheder, særlig på asylpolitik og strafferet viste det sig for ambitiøst. I 2004 vedtog Det Europæiske Råd i Haag et nyt 5-års program med en mere trinvis tilgang. Konteksten var for det første terrorangrebet i New York 9/11 2001 og bomberne i Madrid 2004 (og senere i London i 2005). Derfor kom der fokus på terrorbekæmpelse med øget informationsudveksling om trusler og en større rolle for Europol og Eurojust.

For det andet betød Kosovoflygtninge som følge af krigen i Sebien samt flere immigranter over Middelhavet et fokus på migration. Derfor handler Haagprogrammet også om anden fase af det fælles asylsystem og oprettelse af grænseagenturet FRONTEX. Endelig handler Haagprogrammet om samarbejde med lande uden for EU om udveksling af informationer til efterforskning, aftaler om tilbagemtagning af afviste migranter, flygtninge i nærområder og kvoter for lovlige migranter.

Politi og strafferet bliver overstatsligt og rettigheder kommer i centrum

Med Lissabontraktaten i 2009 blev resten af RIA-samarbejdet overstatsligt – det vil sige politi- og strafferet. Samme år vedtog Det Europæiske Råd et nyt femårigt program i Stockholm med en række konkrete tiltag, der fokuserer på: intern sikkerhed, samarbejde med tredjelande, det fælles asylsystem (med ord om solidaritet), grænsesamarbejde, terrorbekæmpelse, cyberkriminalitet og anden grænseoverskridende kriminalitet.

Endelig kommer der fokus på rettigheder, herunder bl.a. processuelle rettigheder for mistænkte og tiltalte. Den del har tidligere været svag i EU-samarbejdet, men der er nu en erkendelse af, at gensidig tillid til landenes retssystemer forudsætter fælles minimumrettigheder for borgere i retssystemerne. Det har også stor betydning, at Europa-Parlamentet, der generelt er optaget af borgernes rettigheder, med Lissabontraktaten får indflydelse på området.

Der er således siden 2009 vedtaget minimumsstandarder for ret til information, oversættelse, tolkebistand og advokatbistand. Mens der forhandles om forslag til uskyldsformodning, retshjælp og garantier for børn, der til mistænkt eller tiltalt i straffesager.

Udviklingen i fremtiden?

På topmødet i juni 2014 vedtog de europæiske stats- og regeringschefer såkaldte *strategiske retningslinjer* for retlige og indre anliggender for de kommende år. Det er ikke som Tampere-, Haag- og Stockholmprogrammerne et egentlig arbejdspro-

gram, for nu har Kommissionen initiativret, og området skal ikke længere drives frem af medlemsstaterne.

Derfor er der tale om retningslinjer og ikke konkrete tiltag. Der er generelt fokus på at gennemføre og håndhæve allerede vedtagne tiltag.⁵ Generelt tales der ikke så meget om nye initiativer, men mere om kodificering (samle gældende regler fra forskellige retsakter i et regelsæt) og konsolidering (få regler til at fungere bedre, f.eks. ved at efteruddanne nationale dommere i EU-ret).⁶

De strategiske retningslinjer sender dermed et signal om en lavere hastighed på RIA-banen. Det hænger sammen med, at der er vedtaget en meget stor mængde lovgivning siden 1999, og der er nu behov for at se på, hvordan det virker. Der kan nemlig være lang vej fra vedtagelse af lovgivning, til at tiltagene virker, og udfordringer er løst.

Samtidig medfører uforudsete begivenheder som terrorangrebet på Charlie Hebdo i Paris og ulykker med bådflygtninge i Middelhavet et pres for politisk handling og derfor for nye EU-tiltag. Det er med andre ord usandsynligt, at området i de kommende år vil ligge stille.

Der er også justeringer af visse områder samt enkelte nye tiltag på tegnebrættet. De specifikke elementer i retningslinjerne er databeskyttelsesreform, tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft til EU, intelligente grænser⁷ samt forebyggelse og bekæmpelse af illegal migration. Det uddybes nedenfor med de elementer, der forventes at være på den europæiske RIA-dagsorden den kommende tid:⁸

Civilret

Der lægges op til forbedret samarbejde omkring gensidig anerkendelse af domme og forenkling af adgang til domstolene bl.a. ved hjælp af informationsteknologi. Det er muligt, at der vil komme en undersøgelse af, hvorvidt der er behov for at styrke processuelle rettigheder i civilsager.

Familieret

De regler, der handler om, hvilket lands skilsmisseregler der gælder i tværnationale ægteskaber (Bruxelles IIa-forordningen) forventes revideret.

⁵ Konklusioner fra Det Europæiske Råds møde den 26.-27. juni 2014. Det samme gør Kommissionens arbejdsprogram for 2015: En ny start. KOM (2014)910. 16. december 2014

⁶ Se også Meddelelse fra Kommissionen om EU's dagsorden for retlige anliggender 2020 – Øget tillid, mobilitet og vækst i Unionen. Kom (2014)144 11. marts 2014

⁷ Det handler om gennem ny teknologi dels at lette ind- og udrejse for pendlere, dels at holde øje med at tredjelandsborgere rejser, når deres visum er udløbet. Se også nedenfor.

⁸ Baseret bl.a. på dokumenter nævnt i fodnote 4, 5 og 6.

Asyl

Asylområdet er et eksempel på, at pludselige begivenheder kan ændre en dagsorden. I 2013 vedtog Rådet og Parlamentet anden fase af det fælles asylsystem, og forventningen var, at der ikke ville komme nye tiltag, men i stedet være fokus på implementering og praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne – koordineret af asylstøttekontoret EASO og grænseagenturet FRONTEX.

Katastrofen i Middelhavet i april 2015, hvor op mod 900 migranter druknede på vej til Europa, skabte imidlertid behov for politisk handling og momentum for et udspil fra Kommissionen om en mere solidarisk tilgang med fordeling af asylansøgere mellem landene efter kvoter baseret på faktorer som BNP, befolkningsstørrelse, arbejdsløshedstal og antallet af allerede modtagne asylansøgere.⁹ Det har Italien længe efterspurgt, men særlig de østeuropæiske lande er imod. Der tegner sig ikke et flertal blandt medlemsstaterne for bindende kvoter, men derimod for frivillig genbosætning og en begrænset omfordeling af asylansøgere.¹⁰ Desuden vil samarbejde med tredjelande om bl.a. effektiv hjemsendelse stå centralt.

Indvandring

Der vil i de kommende år være fokus på at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU. De regler, der giver rettigheder til studerende og forskere fra tredjelande, er ved at blive justeret med henblik på at gøre EU mere attraktivt. Reglerne skal også omfatte praktikanter og au pairs.

Der er også en revision på vej om EU's Blue Card, der handler om rettigheder for arbejdstagere fra tredjelande, der har kontrakt med en virksomhed i EU. Der tales i dag mere om den globale konkurrence om de lyse hoveder og mindre om cirkulær migration og risiko for "brain drain" i udviklingslandene, end man gjorde tidligere.

Politi og strafferet

Der vil fremover være fokus på at fremme gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme. Et af de konkrete initiativer, som Det Europæiske Råd og Kommissionen prioriterer, er etablering af en fælles europæisk anklagemyndighed (EPPO), der skal efterforske svindel med EU-midler.¹¹

Også terrorbekæmpelse ventes prioriteret. Bl.a. forventes en revision af rammeafgørelse om terrorisme i lyset af en FN resolution fra 2014 om at forhindre rekrutte-

⁹ Kommissionens meddelelse: En europæisk dagsorden for migration. KOM(2015)240. 13. maj 2015

¹⁰ Konklusioner fra Det Europæiske Råds møde 25.-26. juni 2015

¹¹ De nationale parlamenter i EU har givet EPPO-forslaget et gult kort, fordi de mener, det strider mod nærhedsprincippet. Det har Kommissionen dog valgt at se bort fra. Partierne bag aftalen om tilvalgsmodellen mener ikke, at Danmark skal tilslutte sig forslaget, såfremt Danmark vælger at ændre forbeholdet til en tilvalgsordning.

ring, organisering, finansiering mv. af personer, der tager til andre lande for at deltage i terrorhandlinger (foreign terrorist fighters).¹²

Kommissionen lancerede i april 2015 en ny strategi for intern sikkerhed. Det handler bl.a. om at forebygge terrorisme og radikalisering, større sikkerhed i cyberspace, bekæmpe kriminelle netværk og sikre de ydre grænser. Fokus i den nye strategi er på at anvende nye teknologier og at sikre et bedre samspil med andre politikområder, der har betydning for sikkerheden i Europa, f.eks. transport, forskning, civilbeskyttelse og udenrigspolitik.

Strategien lægger ikke op til megen ny lovgivning, men peger f.eks. på behov for at se på lovgivningen om skydevåben. Desuden lægger strategien op til, at det europæiske informationssystem om strafferegistre (ECRIS), der pt. kun indeholder information om dømte EU-borgere, skal udvides til at omfatte tredjelandes borgere, der er dømt i et EU-land. Desuden er der fortsat fokus på udvekslings af information om flypassagerer (PNR) både internt i Europa og med andre lande.¹³

Europa-Parlamentet opfordrede i 2014 Kommissionen til at evaluere og revidere den europæiske arrestordre, bl.a. for at forbedre retssikkerheden. Parlamentet ønskede også et proportionalitetstjek, så arrestordren ikke benyttes til petitesser. Kommissionen afviste at revidere lovgivningen. Kommissionen mener i stedet arrestordren vil fungere bedre som følge af dels nye processuelle rettigheder, dels guidelines og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne.¹⁴

Grænsesamarbejde - Schengen

Fokus er her på at få vedtaget pakken om "intelligent grænser". Det handler om brug af moderne teknologi. Pakken indeholder for det første et forslag om et fælles ind- og udrejsesystem for tredjelandsborgere, som automatisk beregner varigheden af en persons tilladte ophold i EU, og giver mulighed for at kontrollere, at personen udrejser rettidigt. For det andet et system for tredjelandsborgere, der ofte krydser EU's ydre grænser for at arbejde eller besøge familie. Disse personer kan få et kort, der sammen med deres fingeraftryk kan aflæses maskinelt og dermed lette indrejsen og frigøre ressourcer.

Visum

Der har været en tendens til, at EU kobler visumlempelsesaftaler sammen med aftaler om hjemsendelse af personer uden opholdstilladelse, når EU forhandler

¹² FN resolution 2178 (2014)

¹³ The European Agenda on Security. KOM (2015) 185

¹⁴ Europa-Parlamentets rapport: Review of the European Arrest Warrant, vedtaget 27. februar 2014 (A7-0039/2014) samt Kommissionens svar: Follow up to the European Parliament resolution with recommendations to the Commission on the review of the European arrest warrant adopted by the Commission on 28 May 2014.

med tredjelande. Denne tendens ventes at fortsætte. Desuden vil der være fokus på at få en mere ensartet tilgang til behandling af Schengenuisum gennem en revision af Schengenuisumkodeks samt en indsats til at få visuminformationssystemet, VIS, til at fungere optimalt.

Afslutning

Mange medlemsstater synes, at samarbejdet på RIA-området går alt for langsomt. Der er derfor en tradition for forstærket samarbejde. Eksempelvis er Rom III-forordningen om skilsmisser forstærket samarbejde, hvor ikke alle lande deltager. Grænsesamarbejdet Schengen og Prümsamarbejdet¹⁵ er begyndt uden for EU blandt en gruppe af lande, der gerne ville have mere fart på samarbejdet, og er så siden blevet til EU-lovgivning. Det er sandsynligt, at der også i fremtiden vil komme forstærket samarbejde på området.

Der er også eksterne kræfter, der påvirker området. F.eks. har samarbejdet med USA om at bekæmpe terrorisme præget udviklingen. Der er generelt en tendens til øget samarbejde med lande uden for EU om at tackle de udfordringer, der rækker ud over Europas grænser, f.eks. menneskesmugling, cyberkriminalitet og terrorisme. Derfor vil Den Fælles Udenrigstjeneste få en øget rolle i fremtiden.

Det bærende princip i RIA-samarbejdet, gensidig anerkendelse, forudsætter gensidig tillid mellem myndighederne i landene. Det tager imidlertid lang tid at opbygge gensidig tillid mellem 28 forskellige retssystemer med hver sine traditioner og særheder. Med andre ord vil RIA-samarbejdet fortsat udvikle sig i takt med udfordringerne – om end nok i et langsommere tempo end i 00'erne.

Venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)

¹⁵ Prümsamarbejdet handler udveksling af information om dna, biler og fingeraftryk mellem nationale politimyndigheder