

---

FOLKETINGET



**Retsudvalget**

**EU-konsulenten**

**EU-note**

**Til:** Udvalgets medlemmer og stedfortrædere  
**Dato:** 2. december 2009

### **Lissabontraktatens betydning for politikområder under Retsudvalget**

Lissabontraktaten trådte i kraft den 1. december 2009. Denne note giver et overblik over Lissabontraktatens væsentligste nyskabelser på Retsudvalgets politikområder. For en generel gennemgang af Lissabontraktaten og de institutionelle ændringer henvises til [EU-note - E 8 af 6. december 2007](#), som er optrykt som bilag i EU-Oplysningens sammenskrevne udgave af Lissabontraktaten (s. 382).

Nedenfor benyttes følgende forkortelser:

TEU= Traktaten om Den Europæiske Union

TEUF= Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (erstatte traktaten om det Europæiske Fællesskab).

#### ***Retlige og indre anliggender***

- *Generelt*

EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender er **et af de politikområder, der berøres mest af Lissabontraktaten**, hvilket bl.a. skyldes, at traktaten samler og omskriver bestemmelserne på området for at tydeliggøre teksten og for at udbedre tidligere ændringstraktaters spredte systematik.

Samarbejdet om retlige og indre anliggender fordeler sig - som det hidtil har gjort - på **tre hovedområder**:

1. Samarbejdet om strafferet og politi

2. Samarbejdet om grænsekontrol, asyl og indvandring
3. Det civile retlige samarbejde

Samarbejdet under punkt 2. og 3. har hidtil været **overstatsligt** (søjle 1, dvs. under EF-traktaten), mens samarbejdet under punkt 1. har været **mellemstatsligt** (den såkaldte 3. søjle, dvs. EU-traktaten).

Med Lissabontraktaten samles alle bestemmelser om retlige og indre anliggender (herefter RIA-samarbejdet) i et enkelt afsnit i traktaten om Unionens funktionsmåde<sup>1</sup>. Samtidig afskaffes den nuværende søjlestruktur, hvilket har den konsekvens, at **hele RIA-samarbejdet gøres overstatsligt**. Beslutningsprocedurerne forenkles, idet næsten hele spektret af emner inden for RIA-samarbejdet vil skulle vedtages med **kvalificeret flertal** i Rådet og med **Europa-Parlamentet som medlovgiver** (dette sker ved udbredelsen af den såkaldte almindelige lovgivningsprocedure<sup>2</sup>, som grundlæggende svarer til den tidligere fælles beslutningsprocedure). Regler vedrørende asyl, indvandring og kontrollen med de ydre grænser overgår helt til at skulle vedtages efter denne lovgivningsprocedure, mens man på **enkelte særligt følsomme områder** inden for det strafferetlige område og politisamarbejdet **bevarer enstemmighed**. Det gælder f.eks. i forbindelse med oprettelsen af en Europæisk Anklagemyndighed<sup>3</sup>.

**Initiativretten** til forslag på RIA-området ligger som udgangspunkt hos Kommissionen, men på det strafferetlige område og inden for politisamarbejdet bevares en delt initiativret mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Udover Kommissionen kan en gruppe på en fjerdedel af EU's medlemsstater (dvs. mindst 7 lande) fremsætte forslag til retsakter inden for samarbejdet om strafferet og politi<sup>4</sup>.

Endelig får **EF-Domstolen** (som ændrer navn til EU-Domstolen) kompetence til at behandle sager inden for RIA-samarbejdet. Domstolen får dog ikke kompetence til at prøve gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af en medlemsstats politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelsen af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed<sup>5</sup>.

Overdragelsen af kompetence til Domstolen inden for strafferets- og politisamarbejdet sker dog først efter en overgangsperiode på fem år efter Lissabontraktatens ikrafttræden<sup>6</sup>. Der vil dog være fuld domstolskontrol for så vidt

---

<sup>1</sup> Dvs. tredje del, afsnit V, nærmere bestemt artikel 67-89 i TEUF.

<sup>2</sup> Jf. artikel 294 i TEUF.

<sup>3</sup> Jf. artikel 86 i TEUF.

<sup>4</sup> Jf. artikel 76 i TEUF.

<sup>5</sup> Jf. artikel 276 i TEUF.

<sup>6</sup> Jf. Protokollen om overgangsbestemmelser, artikel 10.

angår ændringsforanstaltninger vedtaget inden for samarbejdet om politi og straffesager i den femårige overgangsperiode fra disses ikrafttræden. Men kontrollen vil kun have virkning for de medlemsstater, som foranstaltningen finder anvendelse på.

Nogle enkelte kommentarer skal knyttes til samarbejdet om strafferet og politi, grænsekontrollen og det civile samarbejde.

#### - Samarbejdet om strafferet og politi

Som nævnt **afskaffer Lissabontraktaten den mellemstatslige arbejdsform** inden for samarbejdet om strafferet og politi<sup>7</sup>. Det bliver dermed muligt for EU at vedtage **minimumsregler i form af direktiver**, som fastsætter, *hvad der skal anses for strafbare handlinger samt for straffene herfor*<sup>8</sup>. Dette gælder dog som udgangspunkt kun på følgende typer af **kriminalitet af særlig grov karakter**, som har en grænseoverskridende dimension: *terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet*. Listen kan udvides af Rådet til også at omfatte andre typer af kriminalitet.

Hertil kommer, at EU også inden for **andre politikområder**, hvor EU kan vedtage harmoniseret lovgivning, kan **fastsætte minimumsregler for**, hvad der udgør **strafbare handlinger** samt for **straffene** herfor, hvis en tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser er nødvendig af hensyn til en effektiv gennemførelse af EU's politik.

Lissabontraktaten gør det desuden muligt for EU at **oprette en europæisk anklagemyndighed**, ved en afgørelse vedtaget af Rådet med enstemmighed efter godkendelse i Europa-Parlamentet<sup>9</sup>. Anklagemyndighedens virkefelt vil som udgangspunkt være koncentreret om lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Men Det Europæiske Råd kan udvide anklagemyndighedens beføjelser til også at vedrøre grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension.

Der sker også en vis **udvidelse af Eurojust's opgaver** til at iværksætte efterforskning af straffesager<sup>10</sup>.

Endelig tildeler Lissabontraktaten de **nationale parlamenter** en særlig funktion i relation til overvågningen af EU-landenes gennemførelse af strafferets-

---

<sup>7</sup> De nye bestemmelser om strafferetligt samarbejde findes i artikel 82-86 i TEUF mens de nye regler om politisamarbejdet findes i artikel 87-89 i TEUF.

<sup>8</sup> Jf. artikel 83 i TEUF.

<sup>9</sup> Jf. artikel 86 i TEUF.

<sup>10</sup> Jf. artikel 85 i TEUF.

og politisamarbejdet. Det gælder både i forhold til kontrollen med EU-institutionernes overholdelse af nærhedsprincippet inden for dette område, samt sammen med Europa-Parlamentet i overvågningen af Europol og Eurojust.

Samtidig indføres for at sikre en smidig overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal, en særlig **nødbremse**, hvorefter medlemsstater kan blokere for et forslag, hvis de mener, det vil berøre grundlæggende aspekter af deres strafferetlige system<sup>11</sup>. I den forbindelse gives dog lande, som ønsker at gå videre, en særlig adgang til at indføre et forstærket samarbejde på det pågældende område (denne mekanisme kaldes også "bremseacceleratoren").

- *Grænsekontrollen mv.*

Lissabontraktatens nye regler om grænsekontrol – inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender - indebærer navnlig en **overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal** samt **inddragelsen af Europa-Parlamentet som medlovgiver** i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure<sup>12</sup>. De nye bestemmelser omfatter i vid udstrækning traktatmæssige præciseringer af mål og planer, som Det Europæiske Råd allerede har udstukket inden for de hidtidige traktater, og omfatter således ikke væsentlige indholdsmæssige ændringer af selve politikområdet.

Nyhederne i traktatteksten er navnlig i forhold til grænsekontrollen:

- en ny målsætning og et nyt retsgrundlag om gradvis indførelse af et **integreret system for forvaltningen af de ydre grænser**<sup>13</sup>
- en **ny hjemmel til fastsættelse af bestemmelser om pas, identitetskort, opholdsbeviser og lign**<sup>14</sup>. Beslutningsproceduren er dog den samme, som den, der hidtil har været gældende<sup>15</sup> nemlig enstemmighed i Rådet og høring af Europa-Parlamentet. Med den hidtidige hjemmel er der således vedtaget en forordning om biometriske kendetegn i europæiske pas.

Lissabontraktaten medfører også en række omrokninger af hidtidige bestemmelser. Bl.a. flyttes retsgrundlagene for foranstaltninger om henholdsvis *pas, identitetskort, opholdstilladelser*<sup>16</sup> og om *indefrysning af aktiver for at bekæmpe terrorisme*<sup>17</sup>, til Lissabontraktatens samarbejde om frihed, sikker-

---

<sup>11</sup> Jf. artikel 83, stk. 3 i TEUF.

<sup>12</sup> Jf. artikel 77-80 i TEUF.

<sup>13</sup> Jf. artikel 77, stk. 1, litra c), i TEUF.

<sup>14</sup> Jf. artikel 77, stk. 3, i TEUF.

<sup>15</sup> EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a), om grænsekontrol.

<sup>16</sup> EF-traktatens artikel 18, stk. 3.

<sup>17</sup> EF-traktatens artikel 60.

hed og retfærdighed<sup>18</sup>. Det betyder samtidig, at de to hjemmelsbestemmelser ikke finder anvendelse for Danmark, idet de omfattes af det danske retsforbehold.

Det samme gælder vedtagelsen af foranstaltninger vedrørende *datubeskyttelse* i forhold til det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som ligeledes vil være omfattet af det danske forbehold.

Med Lissabontraktaten tilføjes desuden en bestemmelse i traktaten om Unionens funktionsmåde<sup>19</sup>, som fastslår, at medlemsstaterne fri kan etablere samarbejde og koordinering mellem deres kompetente instanser inden for deres administration med ansvar for beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

Endelig får **EF-Domstolen** (som ændrer navn til EU-domstolen) kompetence til at behandle sager inden for RIA-samarbejdet, herunder samarbejdet om *grænsekontrol*.

#### - *Civilretligt samarbejde*

Lissabontraktatens nye regler om civilretligt samarbejde<sup>20</sup> indebærer navnlig:

- en præcisering af, at samarbejdet skal bygge på **princippet om gensidig anerkendelse** af retsafgørelser og udenretlige afgørelser<sup>21</sup>
- en præcisering af **andre områder, hvor der kan vedtages foranstaltninger**, f.eks. om alternative metoder til tvistbilæggelse, støtte til uddannelse af dommere, m.v.

I forbindelse med **foranstaltninger på familieretsområdet** videreføres den hidtidige beslutningsprocedure, som indebar **enstemmighed** i Rådet og høring af Europa-Parlamentet. Muligheden for med enstemmighed at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure fastholdes også. Endelig indføres en vetoret til hvert enkelt nationalt parlament over for indførelsen af kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med grænseoverskridende familieretlige spørgsmål<sup>22</sup>.

#### ***Beskyttelse samt udveksling af personoplysninger***

Lissabontraktaten indfører et nyt og selvstændigt retsgrundlag inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), så EU kan vedtage regler for

---

<sup>18</sup> Hhv. artikel 77, stk. 3, og artikel 75 i TEUF.

<sup>19</sup> Jf. artikel 73 i TEUF.

<sup>20</sup> Jf. artikel 81 i TEUF.

<sup>21</sup> Jf. artikel 81, stk. 1, i TEUF.

<sup>22</sup> Jf. artikel 81, stk. 3, i TEUF.

beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med medlemsstaternes **behandling af personoplysninger på FUSP-området**<sup>23</sup>.

Desuden tilføjes i den hidtil gældende bestemmelse om beskyttelse af personoplysninger<sup>24</sup> en grundsætning om, at **enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger**, der vedrører ham/hende. Denne grundsætning svarer til bestemmelsen i Chartret om grundlæggende rettigheder<sup>25</sup>. Det præciseres, at beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger også påhviler medlemsstaterne, når disse udøver aktiviteter, der er omfattet af EU-retten. Den hidtil gældende bestemmelse<sup>26</sup>, hvorefter Europa-Parlamentet og Rådet kunne oprette en fælles uafhængig kontrolinstans med ansvar for at overvåge de fælles EU-regler på området, afløses af en bestemmelse om, at EU-reglerne skal kontrolleres af uafhængige myndigheder, hvilket også sker for at sikre sammenhængen med bestemmelsen i chartret.

Samtidig begrænses anvendelsesområdet for bestemmelsen om beskyttelse af personoplysninger, så det ikke omfatter beskyttelsen af personoplysninger på FUSP-området<sup>27</sup>.

Det er værd at notere, at opsplitningen af retsgrundlagene på to bestemmelser i hhv. EU-traktaten og traktaten om Unionens funktionsmåde navnlig har den virkning, at **Europa-Parlamentet ikke deltager** i udarbejdelsen af regler om databeskyttelse **på FUSP-området**, idet Rådet træffer afgørelse alene og med kvalificeret flertal. På alle andre områder<sup>28</sup> gælder den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver. Opsplitningen har dog også den konsekvens, at Danmark – på grund af forsvarsforbeholdet – ikke er omfattet af afgørelser, som vedrører personoplysninger inden for de områder, der er dækket af forsvarsforbeholdet<sup>29</sup>.

### **Dyrevelfærd**

Den hidtil gældende protokol om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd får en mere central placering i traktatgrundlaget, idet **protokollen integreres i selve teksten til traktaten om Unionens funktionsmåde**<sup>30</sup>.

---

<sup>23</sup> Jf. artikel 39 i TEU.

<sup>24</sup> Jf. artikel 16 i TEUF (tidligere EF-traktatens artikel 286)

<sup>25</sup> Jf. artikel 8 i Chartret om grundlæggende rettigheder.

<sup>26</sup> EF-traktatens artikel 286.

<sup>27</sup> Jf. artikel 16 i TEUF.

<sup>28</sup> Dvs. efter bestemmelsen i artikel 16 i TEUF.

<sup>29</sup> Jf. artikel 16 i TEUF.

<sup>30</sup> Jf. artikel 13 i TEUF.

Ifølge den nye traktatbestemmelse skal EU og medlemsstaterne i forbindelse med fastlæggelsen og gennemførelsen af visse centrale politikområder tage **fuldt hensyn til velfærden hos dyr** som følende væsener, samtidig med at de skal respektere medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer, kulturelle traditioner og regionale skikke.

Indlemmelsen af protokollen om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd i traktatteksten har ikke umiddelbart retlige konsekvenser, da der er tale om en eksisterende bestemmelse fra en protokol, som har samme retlige status, om end der ligger en vis signalværdi i at placere bestemmelsen i selve traktatteksten.

### ***Udvidelse af det danske retsforbehold***

Danmarks retsforbehold indebærer, at Danmark deltager fuld ud i det mellemstatslige samarbejde på området, men **står uden for det overstatslige samarbejde**.

Danmark har således hidtil deltaget fuldt ud i samarbejdet om straffesager og politisamarbejdet, da det har været mellemstatsligt. Som følge af, at strafferechts- og politisamarbejdet er blevet overstatsligt vil Danmark glide ud af disse samarbejdsområder i takt med, at nye EU-regler vedtages.

Med venlig hilsen

Thomas Fich  
(3611)