
FOLKETINGET



**Europaudvalget, Retsudvalget, Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
EU-konsulenten**

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 8. juni 2010

Danmarks deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender

Sammenfatning

Denne note beskriver, hvordan Danmarks retsforbehold i dag og fremover påvirker Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Notens fokuserer på betydningen for Danmark af, at Lissabontraktaten gør hele samarbejdet om retlige og indre anliggender overstatsligt.

I den forbindelse fremhæves nogle af forslagene i Stockholms-handlingsplanen, som indeholder Kommissionens tidsplan for initiativer på området for retlige og indre anliggender i de kommende fem år.

Retsforbeholdet i hovedtræk

De danske forbehold over for Den Europæiske Union blev fastlagt i Edinburgh-afgørelsen, som trådte i kraft den 1. november 1993, samtidig med Maastricht-traktaten. De danske forbehold er siden blevet indskrevet i Protokollen om Danmarks Stilling, som senest er blevet knyttet til Lissabontraktaten.

Retsforbeholdet indebærer kort fortalt, at **Danmark ikke deltager i overstatsligt EU-samarbejde** om de politikområder, der benævntes som **retlige og indre anliggender**. Det overstatslige samarbejde indebærer navnlig, at EU kan vedtage forordninger eller direktiver, som har direkte virkninger i forhold til borgere og virksomheder i EU-landene. Omvendt betyder retsforbeholdet, at Danmark fuldt ud deltager i EU-samarbejdet på området, når bare det sker på mellemstatsligt grundlag.

På et enkelt område **deltager Danmark fuldt ud i overstatsligt samarbejde** inden for RIA-området. Det er inden for **visumpolitikken**, hvor Danmark er omfattet af reglerne om udpegning af de tredjelande, der skal være i besiddelse af visum ved passage af EU-landes ydre grænser samt af reglerne om ensartet udformning af visa¹. Dette skyldes, at dette samarbejde allerede var indført i traktaterne inden retsforbeholdet blev indført.

Danmark har desuden en **særordning inden for Schengen-samarbejdet**. Særordningen betyder, at Danmark ved forslag og vedtagelser vedrørende videreudvikling af Schengen-reglerne (ophævelse af de indre grænser) inden 6 måneder efter vedtagelsen af en Schengen-retsakt beslutter om man – på mellemstatsligt grundlag – vil tilslutte sig initiativet².

Danmark har endelig indgået en række **parallelaftaler** med EU i forhold til en række EU-retsakter, som er omfattet af retsforbeholdet. Disse aftaler er indgået på et mellemstatsligt grundlag (se boksen nedenfor).

¹ Artikel 6 i Protokollen om Danmarks stilling.

² Artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling.

Parallelaftaler, som Danmark har indgået med EU

Eurodac: Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" (fingeraftrykssystem vedr. asylansøgere) samt Rådets forordning om gennemførelsesbestemmelser til Eurodac-forordningen.

Dublin-regelsættet: Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) samt Kommissionens forordning om gennemførelsesforanstaltninger til Dublin-forordningen

Bruxelles I-forordningen: Rådets forordning om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.

Forkyndelsesforordningen: Rådets forordning om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager.

- Retsforbeholdet efter Lissabontraktaten

Med Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 blev alle politikområder inden for de retlige og indre anliggender samlet i et afsnit. Den tidligere sondring mellem overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde blev ophævet, så der nu **kun er overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender**. Retsforbeholdet gælder derfor også inden for samarbejdet om politi og strafferet, som tidligere var mellemstatsligt.

Danmark fortsætter dog med at være omfattet af de retsakter, som blev vedtaget på mellemstatsligt grundlag inden Lissabontraktaten trådte i kraft.

Såfremt der foretages ændringer i retsakter, som Danmark er omfattet af, og dette sker med hjemmel i Lissabontraktatens nye bestemmelser, som er omfattet af retsforbeholdet, vil Danmark som udgangspunkt stadig være omfattet af de gamle retsakter³. Det forudsætter dog, at ændringen ikke er så omfattende, at Danmark ikke meningsfyldt kan fortsætte med at være omfattet af de gamle regler, når de andre EU-lande er bundet af nye regler.

³ Artikel 2, sidste punktum, i Protokollen om Danmarks stilling.

Stockholm-handlingsplanen og retsforbeholdet

Det Europæiske Råd vedtog den 11.-12. december 2009 Stockholm-programmet, som danner rammen om EU's initiativer inden for samarbejdet for retlige og indre anliggender i de kommende 5 år (2010-2015).

Den 20. april 2010 offentliggjorde Kommissionen sin handlingsplan til gennemførelse af Stockholm-programmet⁴. Handlingsplanen er et 90 siders katalog, hvor samarbejdet udmøntes i 170 initiativer, såvel lovgivningsmæssige som ikke-lovgivningsmæssige. Planen er, at de enkelte forslag i handlingsplanen skal gennemføres inden udgangen af 2015.

Man kan overordnet opdele de nye EU-forslag, som fremover vil være omfattet af Danmarks retsforbehold i følgende kategorier:

Nye EU-forslag på områder, som Danmark ikke tidligere har kunnet deltage i

Der er tale om alle nye forslag inden for områder, som Danmark siden Edinburgh-afgørelsen har været udelukket fra at deltage i. Forslagene falder inden for samarbejdet om asyl- og udlændingepolitikken, civilretlige og familieretlige regler samt grænsesamarbejdet (bortset fra Schengen).

Blandt lovgivningsforslagene i Stockholms-handlingsplanen som forventes at blive fremsat med hjemmel i forbeholdsramte bestemmelser kan nævnes (i parentes forventet fremsættelsesår, medmindre andet er angivet):

Asyl- og udlændingepolitikken:

- Forslag til ændring af direktiv 2003/86/EF om ret til familiesammenføring (2012)

Civilret

- Lovgivningsforslag om revision af forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (**Bruxelles-I forordningen**) (2010) – Danmark har som nævnt en parallelaftale i forhold til Bruxelles-forordningen. Aftalen skal i givet fald revideres.
- Forslag til Rådets afgørelse om et forstærket samarbejde om **lovvalg i skilsmisser** (Rom III) - (forventes vedtaget i 2010)

⁴ KOM(2010)171.

- Forslag til en forordning om **lovvalgsregler i sager om formueforhold mellem ægtefæller**, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse, og forslag til forordning om de formueretlige følger af ugifte pars separation (2010)
- Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om **anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager** samt i sager vedrørende forældremyndighed, herunder udarbejdelse af fælles minimumsstandarder for anerkendelse af afgørelser om forældreansvar (2013)
- Lovgivningsforslag med sigte på at gøre EU's eksisterende **civile retsplejeregler** mere konsekvente (2014).

Nye EU-forslag, som Danmark udelukkes fra at deltage i fremover

Det drejer sig om forslag i inden for samarbejdet om politi og strafferet, herunder straffeprocen, terrorbekæmpelse m.v.

Blandt de væsentligste lovgivningsforslag som forventes at blive fremsat med hjemmel i bestemmelser inden for området kan nævnes (i parentes forventet fremsættelsesår, medmindre andet er angivet):

Strafferet:

- Lovgivningsforslag om et samlet instrument for **beskyttelse af ofre for kriminalitet**, herunder udvikling af en europæisk beskyttelsesordre (2011)
- Lovgivningsforslag om **oversættelse og tolkning** (forventes vedtaget 2010)
- Lovgivningsforslag vedrørende **oplysninger om rettigheder** og om tiltalen (2010)
- Lovgivningsforslag om **juridisk rådgivning og retshjælp** (2011)
- Lovgivningsforslag om særlig **beskyttelse af mistænkte eller tiltalte, som er sårbare** (2013)
- Lovgivningsforslag om en harmonisering af **sanktioner for overtrædelse af toldreglerne** (2012)
- Lovgivningsforslag om et samlet instrument til **fremskaffelse af bevismateriale i straffesager** baseret på princippet om gensidig anerkendelse, og som omfatter alle former for bevismateriale (2011)
- Lovgivningsforslag om indførelse af fælles standarder for **indsamling af bevismateriale i straffesager** for at sikre, at det kan anerkendes (2011)
- Lovgivningsforslag om gensidig anerkendelse af **rettighedsfrakendelser** (2013)

- Lovgivningsforslag om gensidig anerkendelse af økonomiske sanktioner, herunder i forbindelse med **færdsejlsforseelser** (2011)
- Lovgivningsforslag om strafferetlige foranstaltninger til **håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder** - erstatter forslag KOM(2006) 168 (2011)
- Lovgivningsforslag om en fælles EU-tilgang til brug af passagerlisteplysninger med henblik på retshåndhævelse (**PNR**). Lovgivningsforslaget erstatter et forslag til rammeafgørelse, som ikke blev vedtaget før Lissabontraktaten (2010)

Eurojust

- Forslag til forordning om at tillægge Eurojust beføjelser til at indlede undersøgelser, gøre Eurojusts interne struktur mere effektiv og inddrage Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter i evalueringen af Eurojusts aktiviteter – 2012

EU-forslag på områder, som Danmark hidtil har været omfattet af på mellemstatsligt grundlag

Der er tale om de forslag under retsforbeholdet, som forventes at påvirke anvendelsen eller gyldigheden af retsakter, som Danmark hidtil har været omfattet af. Det vil bl.a. være følgende retsakter:

- Forslag til forordning om Europol (2013). Forordningen vil erstatte **rammeafgørelsen om Europol** fra 2009
- Forslag til direktiv om bekæmpelse af menneskehandel – KOM (2010) 95 (forventes vedtaget i 2010). Med direktivet ophæves **rammeafgørelse 2002/629/RIA** om bekæmpelse af menneskehandel
- Lovgivningsforslag om ændring af direktiv 2002/90/EF om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold - og eventuelt indarbejdelse af **rammeafgørelse 2002/946/RIA** om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold; og udvidelse af eksisterende bestemmelser (2012)
- Politikodeksen, herunder kodificering af de vigtigste instrumenter for adgang til oplysninger. Forslaget vil evt. erstatte **rammeafgørelse 2006/960/RIA** om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder (2014)
- Forslag til et direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi. Forslaget vil erstatte

rammeafgørelse 2004/68/RIA om seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (forventes vedtaget i 2010)

- Lovgivningsforslag til **supplement af direktiv 2008/99/EF** om strafferetlig beskyttelse af miljøet **og direktiv 2009/123/EF** om forurening fra skibe. Danmark er omfattet af direktiverne, men vil ikke blive omfattet af lovgivningsforslaget⁵. Forslaget vil desuden erstatte rammeafgørelse 2003/80/RIA om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Forslaget forventes fremsat i 2012.

Der antages at være et generelt ønske i Kommissionen om at erstatte gældende rammeafgørelser med direktiver uden nødvendigvis at foretage væsentlige politikændringer. Direktiver giver nemlig bedre retskraft (de kan i visse tilfælde have direkte virkning, hvis EU-landene ikke gennemfører dem til tiden) og udløser EU-Domstolens kompetence. Desuden har regeringskonferencen i en erklæring til Lissabon-traktaten opfordret EU-institutionerne til inden for fem år at ændre eller erstatte alle gamle retsakter inden for samarbejdet om politi og strafferet⁶.

Der er i givet fald tale om en lang række af retsakter, særligt rammeafgørelser, som Danmark ikke længere vil være omfattet af.

Hvilke områder vil Danmark fremover være omfattet af?

For så vidt som retsforbeholdet består, vil Danmarks deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender fremover bestå af:

- retsakter, som er vedtaget på mellemstatsligt grundlag inden Lissabontraktatens ikrafttræden (rammeafgørelser, fælles holdninger, m.v.), og som endnu ikke er blevet afløst af ny overstatslig EU-lovgivning
- retsakter på visumområdet om udpegning af tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af EU-landenes ydre grænser samt om ensartet udformning af visa

⁵ Forslaget forventes ifølge Kommissionen at blive fremsat med hjemmel i artikel 83 (om minimumsharmonisering af strafbare handlinger og strafferammer).

⁶ Erklæring 50 til Lissabontraktaten lyder således: "Konferencen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen til inden for rammerne af deres respektive beføjelser at bestræbe sig på i de relevante tilfælde og så vidt muligt inden for fristen på fem år i artikel 10, stk. 3, i protokollen om overgangsbestemmelser at vedtage retsakter, der ændrer eller erstatter retsakterne i artikel 10, stk. 1, [dvs. retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager] i nævnte protokol".

- Schengen-retsakter, som Danmark efterfølgende har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag
- EU-retsakter, som Danmark har en parallelaftale i forhold til.

Det er et åbent spørgsmål, om Danmark fremover vil kunne indgå nye parallelaftaler for retsakter omfattet af retsforbeholdet (bortset fra ændringer af retsakter, som Danmark allerede har parallelaftaler på). Dette skyldes ikke mindst, at Danmark med Lissabontraktaten – efter en dansk folkeafstemning – kan erstatte forbeholdet med en tilvalgsordning (opt-in), hvor Danmark fra sag til sag vælger, om man vil deltage i en ny retsakt. Denne mulighed kunne få som konsekvens, at man fra Kommissionens og de øvrige EU-landes side vil være mindre tilbøjelig til at indrømme Danmark yderligere særordninger i form af parallelaftaler.

For en gennemgang af EU-retsakter på området for retlige og indre anliggender som Danmark er/ikke er omfattet af kan der i øvrigt henvises til Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 25 af EUU alm. del af 27. januar 2009.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)