

Samarbejdet om retlige og indre anliggender

En analyse af EU-lovgivning
omfattet af retsforbeholdet



Samarbejdet om retlige og indre anliggender

En analyse af EU-lovgivning
omfattet af retsforbeholdet

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning	7
1.1. Analysegruppens kommissorium	7
1.2. Analysegruppens sammensætning	8
Kapitel 2. Sammenfatning	9
Kapitel 3. Protokollen om Danmarks stilling	11
3.1. Udviklingen i EU's retlige ramme for RIA-samarbejdet	11
3.2. Det gældende danske retsforbehold	12
3.3. Valg af hjemmel	12
3.4. Danmark vil ikke forhindre udviklingen af RIA-området	13
3.5. Foranstaltninger omfattet af forbeholdet	14
3.6. Særligt om tredjelandsaftaler	14
3.7. Danmarks gradvise udtræden af det strafferetlige og politimæssige samarbejde	15
3.8. Den gældende Schengen-ordning	16
Kapitel 4. Tilvalsordningen	17
4.1. Ordningen i hovedtræk	17
4.2. Bindende tilvalg	18
4.3. Nærmere om tilvalg på forslagsstadiet	19
4.4. Frist på tre måneder for tilvalg på forslagsstadiet	19
4.5. Nærmere om efterfølgende tilvalg	20
4.6. Efterfølgende tilvalg omfatter også eksisterende retsakter på tidspunktet for omdannelsen til tilvalsordningen	21
4.7. Tredjelandsaftaler	21
4.8. Omfanget af EU's eksterne kompetence	22
4.9. Tilvalg af eksisterende rådsafgørelser om tredjelandsaftaler	22
4.10. Schengen-samarbejdet	23
4.11. Særligt om eksisterende Schengen-retsakter	23
4.12. Irlands og Storbritanniens erfaringer med tilvalsordningen	23
4.12.1. Irland	24
4.12.1.1. Omfanget af tilvalget	24
4.12.1.2. Parlamentarisk inddragelse	25
4.12.1.3. Irske erfaringer generelt	25
4.12.2. Storbritannien	26
4.12.2.1. Omfanget af tilvalget	26
4.12.2.2. Parlamentarisk inddragelse	27
4.12.2.3. Britiske erfaringer generelt	27
4.12.2.4. Storbritanniens særlige situation i overgangsperioden efter Lissabon-Traktaten	28

Kapitel 5. Parallelaftaler	29
5.1. De eksisterende parallelaftaler	29
5.1.1. EU's indgåelse af parallelaftalerne	30
5.1.2. Processen i Danmark	31
5.1.3. Aftalernes indhold	32
5.1.3.1. EU-Domstolens rolle	32
5.1.3.2. Forpligtelser i relation til tredjelande	32
5.1.3.3. Finansielle forpligtelser	33
5.1.3.4. Opsigelse og bortfald af parallelaftalen	33
5.1.3.5. Efterfølgende ændringer af forordningerne og gennemførelsesbestemmelser	33
5.1.3.6. Supplement til eksisterende parallelaftaler	34
5.1.4. Særlig ordning med det europæiske asylstøttekontor (EASO)	35
5.1.5. Særligt om eventuel dansk deltagelse i bevisoptagelsesforordningen	36
5.2. Retlig ramme for eventuelle nye parallelaftaler	36
5.3. Samlet erfaringsopsamling vedrørende parallelaftaler	37
Kapitel 6. Europol	39
6.1. Europol-samarbejdet	39
6.2. Kommissionens forslag til forordning om Europol	39
6.3. Konsekvenserne for dansk politi af dansk udtræden af Europol-samarbejdet	40
6.3.1. Informationsudveksling og analyser	40
6.3.2. Forbindelsesofficerer	42
6.3.3. Etablering af fælles efterforskningshold	43
6.3.4. Prioriterede kriminalitetsområder	44
6.4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser af et dansk tilvalg	44
Kapitel 7. Retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde	46
7.1. Vedtagne retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde	47
7.1.1. Direktivet om den europæiske efterforskningskendelse	47
7.1.2. Direktivet om den europæiske beskyttelsesordre og forordningen om den civilretlige beskyttelsesordre	50
7.1.3. Menneskehandelsdirektivet	51
7.1.4. Direktivet om seksuelt misbrug af børn	53
7.1.5. Cybercrime-direktivet	54
7.1.6. Markedsmisbrugsdirektivet	57
7.1.7. Direktivet om falskmøntneri	59
7.1.8. Konfiskationsdirektivet	60
7.1.9. Direktivet om ret til tolke- og oversætterbistand	63
7.1.10. Direktivet om ret til information under straffesager	65
7.1.11. Offerdirektivet	66
7.1.12. Direktivet om ret til advokatbistand	69
7.2. Forslag til retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde aktuelt under forhandling i EU	70
7.2.1. Forslag til direktiv om europæisk PNR-samarbejde	70

7.2.2.	Forslag til forordning om Eurojust	71
7.2.3.	Forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed	71
7.2.4.	Forslag til direktiv om ulovlig narkotikahandel	72
7.2.5.	Forslag til direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager	72
7.2.6.	Forslag til direktiv om retshjælp i straffesager og udleveringssager ..	73
7.2.7.	Forslag til direktiv om styrkelse af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under straffesager	74
7.2.8.	Forslag til forordning om Cepol	74
7.2.9.	Forslag til direktiv om bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser	75
Kapitel 8.	Retsakter vedrørende det civil-, handels- og familieretlige samarbejde	76
8.1.	Vedtagne retsakter vedrørende det civil-, handels- og familieretlige samarbejde	77
8.1.1.	Konkursforordningen	77
8.1.2.	Bevisoptagelsesforordningen	81
8.1.3.	Retshjælpsdirektivet	83
8.1.4.	Forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument	85
8.1.5.	Betalingspåkravsprocedureforordningen	87
8.1.6.	Småkravsprocedureforordningen	90
8.1.7.	Rom II-forordningen	92
8.1.8.	Mæglingsdirektivet	94
8.1.9.	Rom I-forordningen	96
8.1.10.	Kontosikringsforordningen	98
8.1.11.	Forordningen om bilaterale aftaler om lovvalg	101
8.1.12.	Bruxelles IIa-forordningen	102
8.1.13.	Underholdspligtforordningen	104
8.1.14.	Forordningen om bilaterale familieretlige aftaler	106
8.1.15.	Rom III-forordningen	108
8.1.16.	Arveretsforordningen	109
8.2.	Forslag til retsakter vedrørende det civil-, handels- og familieretlige område aktuelt under forhandling i EU	111
8.2.1.	Forslag til ændring af forordningerne om småkravsproceduren og betalingspåkravsproceduren	111
8.2.2.	Forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller	111
8.2.3.	Forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber	112
Kapitel 9.	Flerårige finansielle rammeprogrammer	114
9.1.	Forordningen om finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring	114

9.2.	Forordningen om programmet for retlige anliggender	116
9.3.	Forordningen om almindelige bestemmelser	118
Kapitel 10.	Det asyl- og indvandringsretlige samarbejde	119
10.1.	Asylretligt samarbejde	119
10.1.1.	Kvalifikationsdirektivet	120
10.1.2.	Asylproceduredirektivet	121
10.1.3.	Modtagelsesdirektivet	121
10.1.4.	Det europæiske asylstøttekontor (EASO)	122
10.1.5.	Direktivet om midlertidig beskyttelse	123
10.2.	Samarbejde på indvandringsområdet	123
10.2.1.	Familiesammenføringsdirektivet	124
10.2.2.	Direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding	125
10.2.3.	Direktivet om kombineret tilladelse	126
10.2.4.	Forordningen om udvidelse af EU-reglerne om koordinering af social sikring til også at omfatte tredjelandsstatsborgere	126
10.2.5.	Blue Card-direktivet	127
10.2.6.	Sæsonarbejderdirektivet	128
10.2.7.	Koncernarbejderdirektivet	128
10.2.8.	Forskerdirektivet	129
10.2.9.	Studiedirektivet	130
10.2.10.	Sanktionsdirektivet	130
10.2.11.	Direktivet om opholdstilladelse til ofre for menneskehandel	131
10.3.	Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden	131
10.4.	Forslag til retsakter på asyl- og indvandringsområdet aktuelt under forhandling i EU	132
10.4.1.	Forslag om sammenskrivning af studiedirektivet og forskerdirektivet	132
10.4.2.	Forslag om revision af Dublin-forordningen	132
Kapitel 11.	Den fremtidige udvikling på området for retlige og indre anliggender	133
11.1.	Den politiske udvikling på RIA-området: Fra Tampere til Lissabon	133
11.2.	Strategiske retningslinjer for fremtidens RIA-område	134
11.2.1.	Trio-formandskabsprogrammet	135
11.2.2.	Kommissionens arbejdsprogram	135
11.3.	Konkrete forventninger til arbejdet på de enkelte områder	136
11.3.1.	Det strafferetlige og politimæssige samarbejde	136
11.3.1.1.	Terrorbekæmpelse	136
11.3.1.2.	Særligt om revision af de gældende 3-søjleretsakter på det strafferetlige og politimæssige område	136
11.3.2.	Det civil-, handels- og familieretlige samarbejde	137
11.3.3.	Schengen-samarbejdet	137
11.3.4.	Det asyl- og indvandringsretlige samarbejde	137
Bilag.	Høringsvar	139

Kapitel 1. INDLEDNING

Regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre), Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik den 10. december 2014 den politiske aftale ”Danmark i Europol”.

Det fremgår af aftalen, at aftalepartierne ønsker at omdanne det danske retsforbehold til en tilvalgsordning. Tilvalgsordningen betyder, at Danmark selv kan vælge, hvilke retsakter på området for retlige og indre anliggender (herefter ”RIA-området”) Danmark ønsker at deltage i.

Tilvalgsordningen skal sikre, at Danmark fortsat kan deltage fuldt ud i det europæiske politisamarbejde i Europol. Samtidig får Danmark mulighed for at tilvælge anden EU-lovgivning på området, som aftalepartierne vurderer, er i Danmarks interesse. Aftalepartierne er enige om ikke at støtte tilvalg af retsakter vedrørende asyl og indvandring, som Danmark i dag står uden for.

Det fremgår endvidere af aftalen, at regeringen udskriver en folkeafstemning om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning efter det kommende folketingsvalg. Folkeafstemningen skal afholdes senest i første kvartal 2016.

I forbindelse med den politiske aftale besluttede aftalepartierne at nedsætte en analysegruppe om omdannelse af Danmarks retsforbehold til en tilvalgsordning. Analysegruppen fik til opgave at gennemføre en analyse af EU-lovgivningen på RIA-området med fokus på de retsakter, som Danmark på grund af retsforbeholdet ikke er en del af i dag.

1.1. Analysegruppens kommissorium

Det fremgår af analysegruppens kommissorium, at danskerne skal have et klart grundlag for at tage stilling i en folkeafstemning om tilvalgsordningen.

Det fremgår endvidere af kommissoriet, at analysegruppen vil kortlægge det eksisterende lovgivningskompleks (direktiver og forordninger) samt forventede nye initiativer og retsakter på RIA-området. Kortlægningen skal tydeliggøre, hvad Danmark i dag med sit forbehold er afskåret fra at deltage i, og hvad Danmark vil blive afskåret fra at deltage i på kort og mellemlang sigt.

På grundlag af kortlægningen skal analysegruppen beskrive områdets aktuelle status, karakter og omfang, herunder navnlig Europol-samarbejdet, og den forventede udvikling de kommende år. Analysegruppen skal i tilknytning hertil retsakt for retsakt beskrive de aktuelle forskelle mellem EU's regler og de danske regler samt så vidt muligt forholde sig til de økonomiske og statsfinansielle konsekvenser ved dansk deltagelse, herunder i form af dansk bidrag til EU's budget.

Analysegruppen skal endvidere beskrive konsekvenser af status quo, og hvilke handlemuligheder Danmark har, herunder i lyset af 1) reglerne i protokollen om Danmarks stilling og mulighederne for omdannelse af retsforbeholdet samt indretningen af en dansk tilvalgsmodel, 2) erfaringer og praksis

i forhold til den tilvalgsordning, som Storbritannien og Irland har i dag og 3) erfaringer og regler vedrørende parallelaftaler.

Til analysegruppen har været knyttet en politisk følgegruppe bestående af EU- og retspolitiske ordførere fra aftalepartierne. Følgegruppen har løbende drøftet analysegruppens arbejde og har modtaget både mundtlig og skriftlig orientering om indholdet af og fremdriften i analysegruppens arbejde. Følgegruppen har medvirket til at sikre, at der er sket en løbende politisk forventningsafstemning med henblik på at fokusere analysegruppens arbejde i forhold til de centrale og relevante retsakter. Følgegruppen er blevet ledet af justitsministeren og udenrigsministeren i forening.

1.2. Analysegruppens sammensætning

Analysegruppen har bestået af repræsentanter for Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Beskæftigelsesministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet, Forsvarsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Formandskabet for analysegruppen er blevet varetaget af Justitsministeriet.

Analysegruppen har afholdt fire møder i perioden fra december 2014 til februar 2015.

Kapitel 2. SAMMENFATNING

Rapporten kortlægger lovgivningskomplekset på området for retlige og indre anliggender, herunder hvad Danmark i dag med sit forbehold er afskåret fra at deltage i, og hvad Danmark på sigt vil være afskåret fra at deltage i. På grundlag af kortlægningen beskrives områdets aktuelle status, karakter og omfang og den forventede udvikling de kommende år.

Det bemærkes, at rapporten alene analyserer de vedtagne forordninger og direktiver, men at det samlede *acquis* på RIA-området også omfatter en række rådsafgørelser og rådsbeslutninger samt Schengen-reglerne, herunder visumreglerne. En liste over alle forbeholdsrante retsakter på området for retlige og indre anliggender foreligger som elektronisk bilag til rapporten.

Kapitel 3 beskriver de gældende regler i protokollen om Danmarks stilling, herunder udmøntningen af retsforbeholdet i en protokol til Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (herefter "Traktaten"). Kapitlet berører også spørgsmålet om valg af hjemmel i forhold til retsakter på RIA-området. Kapitlet beskriver endvidere Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af tilvalgsordningen, bl.a. reglerne om at Danmark enten kan tilvælge en retsakt på forslagsstadiet eller senere efter retsaktens vedtagelse samt den retlige virkning af et tilvalg. Kapitlet indeholder endvidere et afsnit om den tilsvarende tilvalgsordning i Storbritannien og Irland samt disse landes erfaringer med ordningen.

Kapitel 5 skitserer baggrunden for det danske ønske i 2001 om deltagelse i samarbejdet på RIA-området gennem indgåelse af parallelaftaler vedrørende en række forbeholdsbemærkede retsakter. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af den retlige ramme for indgåelse af parallelaftaler, herunder Kommissionens tilgang til parallelaftaler og forhandlingsprocessen med EU.

Kapitel 6 omhandler det eksisterende Europol-samarbejde samt Kommissionens forslag til en ny forordning om Europol. I kapitlet beskrives endvidere konsekvenserne for dansk politi af en dansk udtræden af Europol-samarbejdet.

Kapitel 7 indeholder en beskrivelse af de hidtil 13 vedtagne forordninger og direktiver vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde, som Danmark på grund af retsforbeholdet ikke deltager i. Kapitlet indeholder en beskrivelse af hver enkelt retsakt, herunder de overordnede lovgivningsmæssige konsekvenser ved et dansk tilvalg, konsekvenserne for borgere, virksomheder og myndigheder samt de overordnede økonomiske konsekvenser for det offentlige ved dansk deltagelse. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af de forslag til retsakter på området, som aktuelt er under forhandling i EU. De bagvedliggende analyser af de enkelte vedtagne retsakter foreligger som elektronisk bilag til rapporten.

Kapitel 8 indeholder en beskrivelse af de hidtil 16 vedtagne forordninger og direktiver vedrørende det civil-, handels- og familieretlige samarbejde, som Danmark på grund af retsforbeholdet ikke deltager i. Kapitlet indeholder en beskrivelse af hver enkelt retsakt, herunder de overordnede lovgiv-

ningsmæssige konsekvenser ved et dansk tilvalg, konsekvenserne for borgere, virksomheder og myndigheder samt de overordnede økonomiske konsekvenser for det offentlige ved dansk deltagelse. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af de forslag til retsakter på området, som aktuelt er under forhandling i EU. De bagvedliggende analyser af de enkelte vedtagne retsakter foreligger som elektronisk bilag til rapporten.

Kapitel 9 indeholder en beskrivelse EU's flerårige finansielle rammeprogrammer vedtaget på RIA-området, herunder betydningen af en eventuel dansk tilslutning til programmerne, herunder i forhold til Danmarks bidrag til EU's budget.

Kapitel 10 beskriver samarbejdet vedrørende asyl og indvandring. Da det fremgår af den politiske aftale, at aftalepartierne ikke vil støtte tilvalg af retsakter på asyl- og indvandringsområdet, indeholder kapitlet til forskel fra kapitel 7-9 en mere overordnet beskrivelse af de vedtagne retsakter på området, herunder en beskrivelse af de væsentligste forskelle mellem den EU-retlige regulering og dansk ret på området. Kapitlet beskriver endvidere de forslag til retsakter på det asyl- og indvandringsretlige område, som aktuelt er under forhandling i EU.

Kapitel 11 beskriver udviklingen af samarbejdet på RIA-området siden slutningen af 90'erne gennem en beskrivelse af de skiftende 5-årige arbejdsprogrammer frem mod de nye strategiske retningslinjer fra 2014. Endvidere beskrives forventningerne til den overordnede udvikling på området i de kommende år.

I forbindelse med analysearbejdet har der været iværksat en høring af eksterne interessenter, der generelt har tilkendegivet i vid udstrækning at være positive over for et tilvalg af hovedparten af retsakterne. Flere interessenter har dog tilkendegivet, at de på grund af den korte høringsfrist ikke har kunnet afgive substantielle høringssvar, ligesom det kun er et begrænset antal af de hørte parter, der har afgivet høringssvar. En gennemgang af de modtagne høringssvar er optrykt som bilag til rapporten.

Kapitel 3. PROTOKOLLEN OM DANMARKS STILLING

EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender omfatter tre hovedområder: 1) grænsekontrol, asyl og indvandring, 2) civilret samt 3) strafferetligt samarbejde og politisamarbejde. Det danske retsforbehold betyder, at Danmark i dag ikke kan være en del af EU-lovgivningen på RIA-området.

3.1. Udviklingen i EU's retlige ramme for RIA-samarbejdet

Grundlaget for det danske retsforbehold er bestemmelsen i Edinburgh-afgørelsen fra 1992 om, at Danmark (alene) deltager i RIA-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag. Edinburgh-afgørelsen er stadig gældende.

Edinburgh-afgørelsens formulering af retsforbeholdet indebar, at Danmark i 1992 deltog fuldt ud i RIA-samarbejdet. Det skyldtes, at RIA-samarbejdet på det tidspunkt netop var mellemstatsligt (den daværende søjle 3). Edinburgh-afgørelsen betød med andre ord, at forbeholdet først ville få virkning, hvis dele af RIA-samarbejdet blev flyttet til det klassiske EU-samarbejde, dvs. det såkaldte overstatslige samarbejde (den daværende søjle 1).

Det skete delvist med Amsterdam-Traktaten i 1999, hvor samarbejdet om henholdsvis grænsekontrol, asyl og indvandring samt civilret overgik fra at være mellemstatsligt til at være overstatsligt. Dermed blev retsforbeholdet aktualiseret for denne del af RIA-samarbejdet. Det strafferetlige og politimæssige samarbejde forblev imidlertid på et mellemstatsligt grundlag, og dermed havde retsforbeholdet ikke virkning for denne del af samarbejdet.

Amsterdam-Traktaten medførte endvidere, at det såkaldte Schengen-samarbejde blev integreret i det traktatmæssige EU-samarbejde.

Amsterdam-Traktatens ændringer nødvendiggjorde, at bestemmelserne fra Edinburgh-afgørelsen blev omsat i en særlig forbeholdsprotokol til traktaterne, der fastlagde Danmarks stilling på området.

Med Lissabon-Traktaten fra december 2009 blev det resterende mellemstatslige strafferetlige og politimæssige samarbejde overflyttet til den overstatslige regulering i Traktatens RIA-afsnit. Traktatets afsnit ændrede samtidig navn til "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed".

Retsforbeholdet omfatter således i dag hele RIA-området. Den særlige forbeholdsprotokol blev i forbindelse med Lissabon-Traktaten tilpasset for at afspejle denne nye situation. Protokollen hedder i dag Protokol nr. 22 om Danmarks stilling (herefter "forbeholdsprotokollen").

3.2. Det gældende danske retsforbehold

Retsforbeholdet er i forbeholdsprotokollens artikel 1 formuleret således, at Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til Traktatens tredje del, afsnit V. Dette afsnit indeholder Traktatens regler om RIA-samarbejdet, dvs. grænsekontrol, asyl og indvandring, samarbejde om civile retlige spørgsmål samt retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde.

Forbeholdsprotokollen fastslår endvidere, at ingen af bestemmelserne i RIA-afsnittet, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af EU i henhold til RIA-afsnittet og ingen afgørelser truffet af EU-Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit mv., er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Dette fremgår af artikel 2 i forbeholdsprotokollen.

Danmark deltager ikke i finansieringen af RIA-foranstaltninger bortset fra administrationsomkostninger, der påhviler institutionerne. Dette følger af artikel 3 i forbeholdsprotokollen.

Det afgørende for, om retsforbeholdet finder anvendelse, er således, om en retsakt er udstedt med hjemmel i en bestemmelse i Traktatens RIA-afsnit. Hvis en retsakt er udstedt med hjemmel i en af bestemmelserne om grænsekontrol, asyl og indvandring, samarbejde om civile retlige spørgsmål, retligt samarbejde i straffesager eller politisamarbejde, står Danmark uden for samarbejdet.

I den situation har Danmark efter den nuværende ordning ikke nogen mulighed for at tilvælge dele af samarbejdet. Dette gælder, selv om Danmark i en konkret sag måtte have et politisk ønske om at deltage i EU-lovgivning på området.

3.3. Valg af hjemmel

Spørgsmålet om, hvorvidt en EU-retsakt er omfattet af retsforbeholdet, afhænger som nævnt af, om retsakten er udstedt med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit. Hermed bliver spørgsmålet om valg af hjemmel (retsgrundlag) centralt.

Der gælder efter EU-retten et krav om angivelse af retsgrundlaget for enhver retsakt. Dette krav følger af begrundelseskravet¹ og udspringer af EU-rettens traktatfæstede princip om tildelte kompetencer efter artikel 5 i Traktaten om den Europæiske Union (herefter "EU-Traktaten"). Efter dette princip handler EU kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt EU i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål der er fastsat heri.

Det følger af EU-Domstolens faste retspraksis, at valget af hjemmel for en retsakt skal ske på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage domstolskontrol. Disse forhold omfatter navnlig retsaktens formål og indhold.²

¹ Sag C-370/07, Kommissionen mod Rådet, præmis 38, og sag 203/86, Spanien mod Rådet, præmis 36-38.

² Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, præmis 10, og sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, præmis 54.

EU-Domstolens praksis har udviklet de nærmere krav til valget af hjemmel, hvoraf følgende særligt kan fremhæves:

Når der i Traktaten findes en mere specifik bestemmelse, som kan udgøre hjemmel for den omhandlede retsakt, skal retsakten have hjemmel i denne bestemmelse.³

Det gælder derudover, at hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har to formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller led kan bestemmes som det primære, mens det andet er sekundært, skal retsakten også blot have én enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led.⁴

Hvad angår en retsakt, der samtidig forfølger flere formål, eller som har flere led, der er uadskilleligt forbundne, uden at det ene er sekundært i forhold til det andet, har EU-Domstolen fastslået, at når forskellige bestemmelser i Traktaten således finder anvendelse, skal en retsakt (undtagelsesvis) vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag.⁵ Anvendelse af en dobbelthjemmel er dog udelukket, når de procedurer, der er fastlagt i de respektive hjemmelsbestemmelser, er uforenelige.⁶

Efter praksis er det uden betydning, hvilket retsgrundlag der er anvendt ved vedtagelsen af andre retsakter med lignende kendetegn, idet fastlæggelsen af retsgrundlag for en retsakt skal foretages på grundlag af retsaktens eget formål og indhold.⁷

Endelig har EU-Domstolen fastslået vedrørende retsforbeholdet, at det er uden betydning for valget af et retsgrundlag for en EU-retsakt, at dette kan have konsekvenser for, om Irlands, Storbritanniens eller Danmarks forbeholdsprotokol finder anvendelse eller ej.⁸

3.4. Danmark vil ikke forhindre udviklingen af RIA-området

Allerede i Edinburgh-afgørelsen erklærede Danmark, at man ikke ville hindre de andre medlemsstater i at udvikle et snævrere samarbejde på de områder, hvor Danmark havde forbehold.

I en erklæring knyttet til forbeholdsprotokollen⁹ erklærer Danmark ikke at ville benytte sin stemmeret til at forhindre vedtagelsen af bestemmelser, der på grund af retsforbeholdet ikke skal gælde for Danmark. Erklæringen sigter på situationer, hvor bestemmelser om retlige og indre anliggender, der ikke er bindende for Danmark, måtte være indeholdt i en retsakt, der også har hjemmel i andre dele af Traktaten og dermed også indeholder bestemmelser, som er bindende for Danmark. Erklæringen bygger således på den forudsætning, at Danmark bevarer sin stemmeret, hvor en sådan tværgående retsakt vedtages, men at Danmark ikke er bundet af de dele af retsakten, der måtte falde ind under

3 Sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, præmis 34, og sag C-533/03, Kommissionen mod Rådet, præmis 45.

4 Sag C-656/11, Storbritannien mod Rådet, præmis 47, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, præmis 55, sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet, præmis 43, sag C-155/91, Kommissionen mod Rådet, præmis 19, samt sag C-36/98, Spanien mod Rådet, præmis 59.

5 Sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, præmis 40, sag C-336/00, Østrig mod Martin Huber, præmis 31, sag C-281/01, Kommissionen mod Rådet, præmis 35, samt udtalelse 2/00, præmis 23.

6 Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, præmis 17-21, de forenede sager C-164/97 og 165/97, Parlamentet mod Rådet, præmis 14, og sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, præmis 52.

7 Sag C-94/03, Kommissionen mod Rådet, præmis 50, sag C-431/11, Storbritannien mod Rådet, præmis 67, og sag C-656/11, Storbritannien mod Rådet, præmis 48.

8 Sag C-656/11, Storbritannien mod Rådet, præmis 49.

9 Erklæring nr. 48 om protokollen om Danmarks stilling.

retsforbeholdet. Erklæringen bemærker derudover, at dansk deltagelse i solidaritetsmekanismen efter Traktatens artikel 222 vil ske med respekt for det danske forbehold.

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af foranstaltninger omfattet af retsforbeholdet. Der gælder derfor særlige regler for opnåelsen af et kvalificeret flertal/blokerende mindretal, når Rådet behandler foranstaltninger, som Danmark ikke deltager i. I disse tilfælde defineres kvalificeret flertal som mindst 55 pct. af de medlemmer af Rådet, der repræsenterer de deltagende medlemsstater, idet dette flertal skal omfatte mindst 65 pct. af befolkningen i disse medlemsstater. Dette er i overensstemmelse med den nye bestemmelse i Traktatens artikel 238, stk. 3, om tilfælde, hvor ikke alle Rådets medlemmer deltager i afstemningen. Anvendelsen af disse afstemningsregler følger af forbeholdsprotokollens artikel 1.

3.5. Foranstaltninger omfattet af forbeholdet

Det fremgår af forbeholdsprotokollens artikel 1 og 2, at ingen af bestemmelserne i Traktatens RIA-afsnit (Traktatens tredje del, afsnit V) er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det samme gælder alle foranstaltninger udstedt i henhold til disse bestemmelser. Foranstaltninger skal forstås bredt. I praksis drejer det sig først og fremmest om EU-lovgivning i form af forordninger og direktiver. Hertil kommer øvrige retsakter udstedt med hjemmel i afsnit V. Det gælder særligt rådsafgørelser. Derudover fremgår det, at Danmark ikke er bundet af EU-Domstolens fortolkning af forbeholdsbelagte retsakter og ikke er omfattet af EU's internationale aftaler indgået i henhold til Traktatens RIA-afsnit.

Retsforbeholdet omfatter også EU-regler om udveksling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter omfattet af Traktatens regler om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde. Dette følger af artikel 2a i forbeholdsprotokollen.

Det følger af forbeholdsprotokollens artikel 6, at foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende ensartet udformning af visa, ikke er omfattet af forbeholdet.

3.6. Særligt om tredjelaftaler

Danmark er i medfør af forbeholdsprotokollen ikke bundet af de internationale aftaler, som EU indgår i henhold til Traktatens RIA-afsnit.

Hjemmelsspørgsmålet er afgørende for, om forbeholdet finder anvendelse. Hvis EU indgår en international aftale eller tiltræder en international konvention eller lignende, og dette sker med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit, vil forbeholdet finde anvendelse. Danmark bliver dermed ikke bundet af sådanne EU-aftaler.

Hvis EU indgår en international aftale med et tredjeland, hvis hovedformål f.eks. vedrører udviklingspolitik, men hvor et delelement i aftalen har tilknytning til RIA-området, er det afgørende, om aftalen

tillige har hjemmel i Traktatens RIA-afsnit. Hvis det er tilfældet, vil retsforbeholdet finde anvendelse for denne del af aftalen, og Danmark vil derfor ikke være bundet af denne del.

EU-Domstolen har fastlagt, at bestemmelser om f.eks. tilbagetagelse af egne statsborgere i et aftalekompleks om udviklingssamarbejde mellem EU og et tredjeland kan have et så relativt begrænset omfang, at de ikke kan anses for at udgøre særskilte mål i forhold til udviklingssamarbejdets mål.¹⁰ I dette tilfælde, hvor den internationale aftale mellem EU og et tredjeland alene indgås med hjemmel i traktatbestemmelsen om udviklingspolitik, finder retsforbeholdet ikke anvendelse. Danmark deltager derfor i EU's aftale med det pågældende tredjeland, og aftalen vil være bindende for Danmark som EU-ret.

Det bemærkes, at retsforbeholdet imidlertid vil få betydning, når der i EU-regi senere skal vedtages regler, der skal udmønte en sådan international aftale inden for RIA-området. Her vil de EU-regler inden for RIA-området, som vedtages med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit, ikke være bindende for Danmark, selv om de altså vedtages med henblik på implementering af en EU-aftale, som Danmark ikke har forbehold over for.

3.7. Danmarks gradvise udtræden af det strafferetlige og politimæssige samarbejde

Lissabon-Traktaten har medført, at alle nye retsakter på det strafferetlige og det politimæssige område skal vedtages som egentligt (overstatsligt) EU-samarbejde. Det indebærer, at retsforbeholdet finder anvendelse på disse områder. Danmark har således ikke kunnet deltage i alle nye retsakter, der er vedtaget på området siden Lissabon-Traktatens ikrafttræden.

Før Lissabon-Traktatens ikrafttræden var den del af RIA-samarbejdet, der vedrørte det strafferetlige og politimæssige område, mellemstatsligt. Retsforbeholdet fandt derfor ikke anvendelse. Danmark har således deltaget fuldt ud i alle de retsakter, der indtil Lissabon-Traktatens ikrafttræden blev vedtaget inden for området.

Lissabon-Traktaten ændrede ikke umiddelbart på de retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde, som allerede var vedtaget. De pågældende retsakter forblev således gældende, også efter at Lissabon-Traktaten trådte i kraft.

Det følger direkte af forbeholdsprotokollens artikel 2, at Danmark forbliver knyttet til disse eksisterende, mellemstatslige retsakter i uændret form – også hvis de ændres i forhold til de øvrige medlemsstater.

Det følger endvidere indirekte af forbeholdsprotokollens artikel 2, at Danmark ikke er underlagt fuld domstolskontrol ved EU-Domstolen med hensyn til eksisterende mellemstatslige retsakter. Denne præcisering skal ses i sammenhæng med, at Lissabon-Traktaten indeholder nogle overgangsbestemmelser om, at den hidtidige begrænsede domstolskontrol for eksisterende mellemstatslige RIA-retsakter alene skulle gælde i en overgangsperiode på fem år fra Lissabon-Traktatens ikrafttræden.¹¹ Derefter overgik retsakterne til fuld domstolskontrol – men altså ikke for Danmarks vedkommende.

¹⁰ Sag C-377/12, Kommissionen mod Rådet, præmis 59.

¹¹ Artikel 10 i protokol 36 om overgangsbestemmelser.

Når der vedtages nye overstatslige retsakter på det strafferetlige og politimæssige område, kan Danmark på grund af retsforbeholdet ikke deltage heri. Det gælder eksempelvis det aktuelle forordningsforslag om ændring af Europol-samarbejdet.

3.8. Den gældende Schengen-ordning

Schengen-samarbejdet blev oprindeligt etableret som et samarbejde uden for EU-rettens rammer. Danmark deltog i dette oprindelige Schengen-samarbejde.

Med Amsterdam-Traktaten blev Schengen-samarbejdet integreret i Traktatens RIA-afsnit. Det indebærer, at Schengen-samarbejdet blev omfattet af retsforbeholdet. Danmark har således siden Amsterdam-Traktaten ikke kunnet deltage i vedtagelsen af nye retsakter på Schengen-området.

Med henblik på at sikre fortsat dansk deltagelse i Schengen-samarbejdet – ligesom de andre nordiske lande i den nordiske pasunion – blev der i forbindelse med Amsterdam-Traktaten indført en særordning for Danmark i forbeholdsprotokollen. Denne såkaldte ”Schengen-teknikalitet” er videreført også efter Lissabon-Traktaten.

Schengen-teknikaliteten betyder, at Danmark ved vedtagelsen af retsakter, der udgør en videreudbygning af Schengen-reglerne, inden for seks måneder efter vedtagelsen af en sådan retsakt beslutter, om Danmark – på mellemstatsligt grundlag – vil tilslutte sig foranstaltningen.

Danmark bliver således ikke en egentlig del af den pågældende retsakt, men Danmark forpligter sig til uden for EU-rettens rammer at efterleve de forpligtelser mv., der følger af den retsakt, der er vedtaget af de andre medlemsstater og Europa-Parlamentet på Schengen-området.

Hvis Danmark ikke tilslutter sig en Schengen-retsakt på mellemstatsligt grundlag i medfør af Schengen-teknikaliteten, skal det ifølge bestemmelsen i forbeholdsprotokollen overvejes, hvilke ”passende skridt” der i så tilfælde skal tages. Dette betyder ultimativt ekskludering af Danmark fra Schengen-samarbejdet.

Danmark har i medfør af Schengen-teknikaliteten i forbeholdsprotokollen tilsluttet sig alle retsakter, der har udgjort en videreudbygning af Schengen-samarbejdet.

EU-Domstolen har enkelte gange haft lejlighed til at forholde sig til, hvad der kan udgøre en videreudbygning af Schengen-samarbejdet. I disse sager har EU-Domstolen anvendt en forholdsvis bred forståelse af begrebet.¹²

¹² Sag C-77/05, Storbritannien mod Rådet, præmis 77, sag C-137/05, Storbritannien mod Rådet, præmis 56, og sag C-482/08, Storbritannien mod Rådet, præmis 47.

Kapitel 4. TILVALGSORDNINGEN

Fra dansk side var det en prioritet under forhandlingerne af Forfatningstraktaten at få skabt en adgang til, at Danmark på et senere tidspunkt kunne omdanne sit retsforbehold til en tilvalgsordning. Dette lykkedes, og muligheden blev fastholdt under forhandlingerne af Lissabon-Traktaten. I den danske forbeholdsprotokol til Lissabon-Traktaten findes derfor en adgang for Danmark til at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Denne tilvalgsmodel svarer til den gældende ordning for Storbritannien og Irland.

Det fremgår således af artikel 8, stk. 1, i forbeholdsprotokollen, at Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser kan meddele de andre medlemsstater, at protokollens regelsæt om Danmarks nuværende retsforbehold erstattes af bestemmelser om en tilvalgsordning. Denne ordning er beskrevet i et bilag til protokollen (herefter ”tilvalgsordningen”). Overgangen får virkning den første dag i den måned, der følger efter meddelelsen. Overgangen vil følge proceduren i grundlovens § 20.¹³

4.1. Ordningen i hovedtræk

En omdannelse af det gældende retsforbehold til en tilvalgsordning ændrer ikke på udgangspunktet om, at Danmark ikke deltager i – og ikke bliver bundet af – retsakter, der vedtages med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit.

Omdannelsen til en tilvalgsordning indebærer derimod som noget nyt, at Danmark – sag for sag – får ret til at træffe beslutning om at deltage i samarbejdet om den pågældende retsakt mv.

Tilvalgsordningen er i sine grundtræk ganske enkel. Den giver Danmark ret til, når et forslag til en ny retsakt fremlægges i Rådet, at vælge at deltage i forhandlingerne om retsaktforslaget og senere deltage i vedtagelsen af retsakten og dermed blive bundet af den.

Alternativt kan Danmark vente, til retsakten er vedtaget, og på et hvilket som helst tidspunkt herefter vælge at blive omfattet af retsakten på lige fod med de øvrige medlemsstater, også selv om Danmark ikke deltog i vedtagelsen af retsakten.

Hvis Danmark afholder sig fra at tilvælge en retsakt, vil det fortsat være sådan, at Danmark ikke deltager i den pågældende retsakt og ikke er bundet af den. Der er ikke efter tilvalgsordningen noget krav om, at Danmark efter et vist tidsrum tilvælger en retsakt. Danmark kan vælge permanent at stå udenfor.

Det er således Danmark selv, der beslutter præcis, hvilke dele af RIA-samarbejdet Danmark ønsker at være en del af.

¹³ Se nærmere om betydningen af § 20 i Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten.

4.2. Bindende tilvalg

Et tilvalg er bindende og kan *ikke* trækkes tilbage.

Det bindende tilvalg gælder, hvad enten det foretages på forslagsstadiet eller efter vedtagelsen af retsakt. Det betyder, at Danmark herefter er bundet af den vedtagne retsakt på lige fod med de øvrige medlemsstater. Dette gælder også, selv om Danmark i sidste ende stemte imod et tilvalgt forslag til retsakt.

Afledte retsakter, der vedtages med hjemmel i en tilvalgt retsakt – dvs. delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter svarende til bekendtgørelser efter dansk ret – binder også Danmark.

Danmark er *ikke* bundet af fremtidige ændringer til en tilvalgt retsakt, og Danmark vil ikke være forpligtet til at tilvælge ændringer. Danmark bliver heller ikke bundet af andre retsakter med tilknytning til den retsakt, som Danmark oprindeligt tilvalgte.

Danmark bliver kun bundet af andre retsakter – hvad enten der er tale om ændringsretsakter eller retsakter, der i øvrigt videreudvikler samarbejdet – hvis Danmark selv beslutter sig for at tilvælge de pågældende nye retsakter.

Der gælder særlige regler vedrørende EU's tredjelandsaftaler (den eksterne kompetence) og vedrørende Schengen-samarbejdet. Se henholdsvis afsnit 4.7 og 4.10 nedenfor.

Hvis Danmark ikke tilvælger en ændringsretsakt, er udgangspunktet, at den oprindelige retsakt, som Danmark i sin tid tilvalgte, fortsat vil være gældende for Danmark på de betingelser, der fremgår af den oprindelige retsakt.

En mekanisme i forbeholdsprotokollen gør det dog muligt for de andre medlemsstater at udelukke Danmark fra den oprindelige retsakt, hvis den bliver uanvendelig som følge af, at Danmark ikke har tilvalgt ændringerne til den. Dette følger af artikel 5, stk. 2, i tilvalgsordningen. Inden Rådet træffer en sådan beslutning, skal Danmark dog først opfordres til at tilslutte sig ændringsretsakten og har derefter et vist tidsrum til at tage stilling. Der er ikke eksempler på, at mekanismen har været anvendt i forhold til Storbritannien og Irland.

Det fremgår af erklæring nr. 26 til Lissabon-Traktaten, at når en medlemsstat vælger ikke at deltage i en foranstaltning inden for RIA-området, har Rådet mulighed for en indgående drøftelse af mulige følger og virkninger af, at den pågældende medlemsstat ikke deltager i foranstaltningen. I erklæringen understreges det endvidere, at enhver medlemsstat kan opfordre Kommissionen til at undersøge situationen på grundlag af Traktatens artikel 116, der fastlægger en procedure for fjernelse af forskelle, som forvansker konkurrencevilkårene på det indre marked. Erklæringen sigter således navnlig til situationer, hvor en medlemsstats manglende tilvalg vil kunne skabe ulige konkurrencevilkår eller andre lignende virkninger for de øvrige medlemsstater. I forhold til erfaringerne med den britiske og irske ordning har der ikke været eksempler på, at denne mekanisme har været anvendt.

Det følger af artikel 7 i tilvalgsordningen, at Danmark ikke deltager i de EU-regler, der vedrører persondatabeskyttelse inden for det strafferetlige og politimæssige samarbejde, og som er vedtaget

med hjemmel i Traktatens artikel 16, såfremt Danmark ikke har tilvalgt de pågældende retakter inden for det strafferetlige og politimæssige samarbejde.

4.3. Nærmere om tilvalg på forslagsstadiet

Et tilvalg på forslagsstadiet betyder, at Danmark deltager i forhandlinger om forslaget til retsakt og senere i retsaktens vedtagelse. Det fremgår af artikel 3, stk. 1, i tilvalgsordningen.

Som nævnt er tilvalget – også på forslagsstadiet – bindende og kan ikke trækkes tilbage. Danmark tilvælger forslaget, som det ser ud ved fremsættelsen. Forslaget vil selvsagt kunne ændre sig i løbet af forhandlingerne, herunder i Rådets forhandlinger med Europa-Parlamentet. Tilvalget binder Danmark til at acceptere den endelige retsakt som vedtaget.

Eneste modifikation gælder, når Danmark har tilvalgt et forslag til retsakt, og det måtte være Danmarks nej-stemme, der ender med at blive afgørende for, at forslaget i sidste ende ikke kan vedtages. Dette gælder også på området med enstemmighed vedrørende en foranstaltning inden for familieretten. I dette tilfælde medfører en særlig mekanisme i tilvalgsordningen, at Rådet kan se bort fra Danmark og vedtage den pågældende retsakt. Herefter vil retsaktens ikke gælde for Danmark, dvs. Danmark bliver ikke bundet af retsaktens, selv om Danmark havde tilvalgt forslaget ved fremsættelsen. Denne mekanisme fremgår af artikel 3, stk. 2, i tilvalgsordningen. Der er imidlertid ikke tale om et egentligt fravalg fra dansk side, men derimod om en udelukkelse af Danmark foretaget af de øvrige medlemsstater. Den tilsvarende mekanisme i den britiske og irske tilvalgsordning har ikke været anvendt.

Denne særregel følger princippet om, at en medlemsstat med forbehold ikke kan forhindre de andre lande i at udvikle samarbejdet på det pågældende område.

4.4. Frist på tre måneder for tilvalg på forslagsstadiet

Tilvalg af en retsakt på forslagsstadiet skal ske senest tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er blevet fremlagt for Rådet. Dette fremgår af artikel 3, stk. 1, i tilvalgsordningen. Dette sker ved skriftlig meddelelse til Rådets formand. Rådets almindelige regler om beregning af frister, som er fastlagt i forordningen om beregning af frister¹⁴, finder anvendelse.

I forhold til tre-måneders fristen for tilvalg på forslagsstadiet antages det, at et forslag eller initiativ er ”fremlagt” på den dag, hvor forslaget fordeles til Rådets medlemmer som et rådsdokument i alle officielle sprogversioner.

Hvis Rådet beslutter at ændre retsgrundlaget for en påtænkt retsakt fra en traktatbestemmelse, der ikke er omfattet af forbeholdet, til en bestemmelse, der er omfattet af forbeholdet, antages det, at fristen løber fra den dag, hvor Rådet beslutter at konsultere Europa-Parlamentet om retsaktens base ret på det ændrede retsgrundlag.

¹⁴ Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter.

Det følger af forordningen om beregning af frister, at tidsfristerne medregner helligdage, søndage og lørdage. Såfremt den sidste dag af en frist falder på en helligdag, en søndag eller en lørdag, udløber tidsfristen med udgangen af den følgende arbejdsdags sidste time.

For så vidt angår forhandling om indgåelse af EU-aftaler med tredjelande fremlægger Kommissionen først et formelt forslag, når forhandlingerne er afsluttet. Forslaget/forslagene vil da gå ud på, at Rådet undertegner og/eller godkender aftalen. Et tilvalg på forslagsstadiet vil skulle ske senest tre måneder efter fremsættelse af det formelle kommissionsforslag om undertegnelse/godkendelse af en aftale.

Det følger af reglerne om procedure for indgåelse af EU's aftaler med tredjelande og internationale organisationer, at Rådet godkender indledningen af forhandlingerne, vedtager forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og indgår aftalerne. Dette fremgår af Traktatens artikel 218, stk. 2. Praksis hos Storbritannien og Irland er, at det formelle tilvalg sker i relation til rådsafgørelserne om undertegnelse og/eller indgåelse af tredjelandsaftalen.

4.5. Nærmere om efterfølgende tilvalg

Danmark kan tilvælge RIA-retsakter efter deres vedtagelse. Danmark bliver i så fald bundet af det resultat, de øvrige medlemsstater samt Europa-Parlamentet er blevet enige om. Danmark har ikke haft stemmeret ved vedtagelsen af forslagene.

Tilvalg af en retsakt, efter at den er vedtaget i EU, kan ske på et hvilket som helst tidspunkt efter vedtagelsen.

Tilvalget skal "bekræftes" af Kommissionen inden for fire måneder. Dette følger af tilvalgsordningens artikel 4, der henviser til reglerne om forstærket samarbejde i Traktatens artikel 331, stk. 1.

Det fremgår heraf, at Kommissionen skal påse, at betingelserne for deltagelse er opfyldt. Hvis Kommissionen finder, at betingelserne for deltagelse ikke er opfyldt, angiver den, hvilke bestemmelser der skal træffes for at opfylde disse betingelser, herunder eventuelle overgangsordninger. Kommissionen fastsætter i givet fald en tidsfrist for fornyet behandling af anmodningen. Efter udløbet af denne tidsfrist tager Kommissionen anmodningen op til fornyet behandling. Hvis Kommissionen finder, at betingelserne for deltagelse fortsat ikke er opfyldt, vil Danmark kunne henvise sagen til afgørelse i Rådet. Det følger af proceduren i Traktatens artikel 331, stk. 1.

Proceduren er således en analog anvendelse af proceduren om forstærket samarbejde i Traktatens artikel 331, stk. 1. Her gælder det, at Kommissionen skal bekræfte, at eventuelle betingelser for det forstærkede samarbejde er opfyldt, hvis yderligere medlemsstater vil tilslutte sig et allerede etableret forstærket samarbejde.

I relation til efterfølgende tilvalg under tilvalgsordningen vil der normalt ikke være særlige betingelser for deltagelse i samarbejdet. Det må derfor antages, at Kommissionen kun helt undtagelsesvist vil kunne finde, at betingelserne for et dansk ønske om efterfølgende tilvalg ikke er opfyldt.

Storbritannien og Irland oplyser, at der i praksis ikke har været tilfælde, hvor Kommissionen har opstillet særlige betingelser eller vedtaget overgangsforanstaltninger ved et efterfølgende tilvalg.

4.6. Efterfølgende tilvalg omfatter også eksisterende retsakter på tidspunktet for omdannelsen til tilvalgsordningen

Adgang til efterfølgende tilvalg af retsakter efter tilvalgsordningen omfatter også de retsakter, der er vedtaget forud for det tidspunkt, hvor Danmark måtte beslutte sig for at omdanne forbeholdet til en tilvalgsordning (det såkaldte eksisterende *acquis*).

4.7. Tredjelsaftaler

Ifølge tilvalgsordningen kan Danmark – modsat i dag – vælge at deltage i EU's aftaler med tredjelande, som vedtages med en hjemmel i Traktatens RIA-afsnit.

Det er Rådet, der godkender såvel indledningen som afslutningen af forhandlinger med tredjelande. Dette sker gennem vedtagelse af retsakter i form af rådsafgørelser. Til indledning bemyndiger Rådet i en afgørelse Kommissionen til at indlede forhandlingerne, og Rådet udsteder forhandlingsdirektiver. Senere vedtager Rådet en afgørelse, der bemyndiger til undertegnelse af en færdigforhandlet aftale, samt en afgørelse om selve indgåelsen af aftalen. Dette fremgår af Traktatens artikel 218, stk. 2 og 3.

Rådets afgørelse om undertegnelse tilkendegiver retsgrundlaget for EU's indgåelse af den påtænkte internationale aftale. Det vil sige både det indholdsmæssige retsgrundlag (f.eks. miljøpolitik, indre marked, transport, RIA) og EU-procedurereglerne for aftaleindgåelsen. Hvis det indholdsmæssige retsgrundlag både indeholder en RIA-bestemmelse og en anden bestemmelse i Traktaten, vil rådsafgørelsen ifølge Rådets praksis blive delt op. Tilvalgsordningen indebærer, at Danmark kan tilvælge rådsafgørelserne om RIA-delene i aftalerne.

Hvis Danmark tilvælger afgørelsen om at indlede forhandlingerne vedrørende RIA-elementer i en aftale, binder dette tilvalg ikke Danmark til også at tilvælge Rådets senere afgørelser om undertegnelse og indgåelse af den endeligt forhandlede aftale.

Omvendt udelukker et manglende dansk tilvalg af afgørelsen om at indlede forhandlinger om en aftale principielt ikke Danmark fra senere at tilvælge afgørelserne om undertegnelse og indgåelse af det endelig forhandlingsresultat.

Danmark vil kunne tilvælge eventuelle RIA-retsakter, der efterfølgende måtte blive foreslået som udmøntning af generelle tredjelsaftaler.

Hvis en afgørelse vedrørende en international aftale, som EU indgår, ikke indeholder en RIA-hjemmel, er den ikke omfattet af retsforbeholdet. Den er derfor bindende for Danmark som andre lignende EU-retlige forpligtelser.

4.8. Omfanget af EU's eksterne kompetence

I det omfang Danmark tilvælger forordninger og direktiver mv. på RIA-området i medfør af tilvalgsordningens bestemmelser, bliver Danmark også omfattet af EU's eksterne kompetence på området. Dette følger af de almindelige kompetenceregler for EU-samarbejdet. Således gælder det efter EU-retten, at der er ekstern kompetence for EU, når EU har udnyttet kompetencen til internt i EU at fastsætte regler i forordninger eller direktiver.

Denne retsstilling blev første gang fastlagt med AETR-sagen¹⁵ fra begyndelsen af 70'erne og fremgår efter Lissabon-Traktaten nu af Traktatens artikel 3, stk. 2. Denne bestemmelse fastslår, at EU har enekompetence til at indgå en international aftale, for så vidt den kan berøre fælles regler eller kan ændre deres rækkevidde.

Spørgsmålet om, hvorvidt EU-regler på denne måde berøres, afhænger efter EU-Domstolens praksis bl.a. af, om den internationale aftale dækker et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af EU-regler.

EU's eksterne kompetence er i denne situation eksklusiv (enekompetence), hvilket bevirker, at medlemsstaterne ikke er beføjet til selv at indgå internationale aftaler med tredjelande inden for disse områder.

Et eksempel på dette er en nylig udtalelse fra EU-Domstolen¹⁶ vedrørende accept af nye landes tiltrædelse af den internationale børnebortførelseskonvention. EU-Domstolen fastslog, at konventionen henhørte under den del af det familieretlige område, der har grænseoverskridende karakter, og hvor EU har en intern kompetence i henhold til en traktatbestemmelse om civilretligt samarbejde (Traktatens artikel 81, stk. 3). Desuden havde EU udøvet denne kompetence ved at vedtage en forordning. På den baggrund fandt EU-Domstolen, at EU havde en ekstern kompetence på det område, som er genstand for konventionen. EU-Domstolen fastslog dernæst, at der var tale om en EU-enekompetence, da indgåelsen af aftaler med tredjelande om tiltrædelse til børnebortførelseskonventionen kunne berøre fælles EU-regler eller ændre deres rækkevidde.

I forhold til Storbritanniens og Irlands stilling har Rådets Juridiske Tjeneste i lyset af denne retspraksis konsekvent udtalt, at hvis disse medlemsstater har tilvalgt RIA-retsakter, er de også forpligtet til at deltage i EU's tredjelandsaftaler på retsaktens område. Heri ligger, at et tilvalg af en EU-retsakt også dækker EU's indgåelse af eksterne aftaler på det samme område.

4.9. Tilvalg af eksisterende rådsafgørelser om tredjelandsaftaler

Efter en omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning vil Danmark som udgangspunkt også have mulighed for at tilvælge allerede eksisterende rådsafgørelser om EU's indgåelse af RIA-aftaler med tredjelande.

¹⁵ Sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, præmis 16 og 17.

¹⁶ Udtalelsessag A-1/13, præmis 73.

Selve disse aftaler kan efter omstændighederne være formuleret således, at det af aftalen udtrykkeligt fremgår, at de ikke gælder for Danmark. I så fald vil det bero på en nærmere afklaring mellem Kommissionen og det/de pågældende tredjeland(e), om aftalen skal ændres, inden Danmark kan tiltræde, eller om en ensidig erklæring fra EU til tredjelandet/tredjelandene vil være tilstrækkelig, såfremt Danmark ønsker at tilvælge en eksisterende aftale.

4.10. Schengen-samarbejdet

Danmark deltager (sammen med de øvrige nordiske lande) allerede i dag i Schengen-samarbejdet. En særlig teknikalitet i den gældende forbeholdsprotokol har gjort det muligt for Danmark at forblive tilknyttet – på mellemstatsligt grundlag – alle de Schengen-retsakter, der er vedtaget siden 1999.

Grundtrækkene i Schengen-teknikaliteten under det gældende danske forbehold er bibeholdt i tilvalgsordningen.

Tilvalgsordningen medfører grundlæggende alene den ændring, at der fremover bliver tale om et egentligt tilvalg af de pågældende Schengen-retsakter, hvorefter Danmark deltager EU-retligt og fuldt ud på lige fod med de øvrige medlemsstater i samarbejdet.

Der gælder dog en særregel for Schengen-samarbejdet i forhold til den almindelige tilvalgsordning. Særreglen kendes allerede fra den gældende Schengen-teknikalitet i forbeholdsprotokollen, og den videreføres med tilvalgsordningen.

Ordningen er den, at hvis Danmark ikke tilvælger en ny Schengen-retsakt, skal der træffes beslutning om, hvilke forholdsregler der skal tages. Det betyder ultimativt en ekskludering af Danmark fra Schengen-samarbejdet. Det samme er tilfældet i dag med den gældende Schengen-teknikalitet.

Under tilvalgsordningen vil der tillige gælde den særregel på Schengen-området, at et dansk tilvalg af en Schengen-retsakt også binder som et efterfølgende tilvalg af ethvert yderligere forslag til udbygning af den pågældende retsakt.

4.11. Særligt om eksisterende Schengen-retsakter

Det følger af forbeholdsprotokollens artikel 8, stk. 2, at alle de Schengen-retsakter, der er vedtaget forud for omdannelsen af forbeholdet til tilvalgsordningen, automatisk anses for tilvalgt af Danmark i forbindelse med, at Danmark afgiver meddelelse om at overgå til tilvalgsordningen.

4.12. Irlands og Storbritanniens erfaringer med tilvalgsordningen

Den danske tilvalgsordning er opbygget efter den model, som Storbritannien og Irland allerede har i dag. Den britisk/irske tilvalgsordning svarer således i vidt omfang til den ordning, som Danmark vil få gennem en omdannelse af det danske forbehold.

Dog gælder der særlige regler for Storbritannien og Irland vedrørende Schengen-samarbejdet. Storbritannien og Irland er således ikke med i grænsesamarbejdet under Schengen-reglerne. Det følger af den britisk/irske forbeholdsprotokol, at den ikke berører den særlige stilling, som de to lande har vedrørende Schengen-samarbejdet, og som er reguleret i en særskilt protokol.

4.12.1. Irland

4.12.1.1. Omfanget af tilvalget

Irland har i en erklæring til Lissabon-Traktaten¹⁷ tilkendegivet, at Irland så vidt muligt vil tilvælge RIA-foranstaltninger. Denne erklæring afspejler et irsk udgangspunkt om, at der i den konkrete situation skal være særlige forhold, der begrundes, at Irland ikke skal tilvælge en RIA-retsakt.

Afgørelse om tilvalg træffes sag-for-sag og foretages grundlæggende med baggrund i følgende forhold: Et hensyn til at bevare den særlige grænse- og rejseordning med Storbritannien samt et hensyn om at sikre foreneligheden med det særlige irske "common law" retssystem og visse bestemmelser i den irske forfatning, herunder særligt hvad angår proceduremæssige rettigheder inden for straffetretten. Hvis et forslag til retsakt med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit strider mod et eller flere af disse hensyn, vil Irland undlade at tilvælge retsaksen.

Herudover tilvælger Irland som overvejende hovedregel alle øvrige RIA-retsakter. Det gælder også, selv om de pågældende retsakter vurderes ikke at have nogen umiddelbar indvirkning på Irland, herunder fordi Irland allerede har tilsvarende regler i egen, national retsorden. Det gælder endvidere i situationer, hvor eksempelvis EU's tilbagetagelsesaftaler med tredjelande ingen praktisk effekt har for Irlands vedkommende, fordi der ikke opholder sig statsborgere fra de pågældende lande i Irland.

Den irske tilgang indebærer, at Irland deltager i hovedparten af RIA-samarbejdet. I perioden 1. december 2009 – 30. november 2013 har Irland identificeret 50 foranstaltninger, der falder under den britisk-irske forbeholdsprotokol. Irland har tilvalgt 34 af foranstaltningerne samt indikeret intention om efterfølgende tilvalg af yderligere fire. Irland forbeholder sig desuden retten til på et senere tidspunkt at tilvælge de resterende 12 forslag.

Irland ser en klar fordel i et tilvalg på forslagsstadiet, om end en vurdering af, hvornår et tilvalg bør ske, foretages sag-for-sag og afhængig af en konkret vurdering af det foreliggende forslags karakter.

I de tilfælde, hvor Irland har foretaget et efterfølgende tilvalg, har tilvalget tidsmæssigt fundet sted i umiddelbar forbindelse med EU's vedtagelse af retsaksen. Eventuelle implementeringsfrister i tilvalgte direktiver har således umiddelbart fundet anvendelse for Irland på samme betingelser som for de øvrige medlemsstaters vedkommende.

I forbindelse med et efterfølgende tilvalg finder proceduren i Traktatens artikel 331, stk. 1, anvendelse. Kommissionen skal i medfør af denne bestemmelse bekræfte deltagelsen i den tilvalgte retsakt, og Kommissionen kan – om nødvendigt – angive, at visse bestemmelser skal træffes for at sikre, at betingelserne for deltagelse er opfyldt. Irland har oplyst, at Kommissionen i alle tilfælde har bekræftet et efterfølgende irsk tilvalg uden at angive særlige betingelser herfor.

¹⁷ Erklæring nr. 56 fra Irland ad artikel 3 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

4.12.1.2. Parlamentarisk inddragelse

Den parlamentariske behandling i Irland af forslag til EU-retsakter, der er omfattet af den irske tilvalgsordning vedrørende RIA-området, følger grundlæggende den almindelige ordning for inddragelse af det irske parlament i EU-beslutningsproceduren.

Irsk beslutning om tilvalg af en RIA-retsakt kræver imidlertid efter den irske forfatning en formel beslutning herom fra det irske parlament.

Det tilkommer i første række den irske justitsminister at træffe beslutning om, hvorvidt et givent RIA-forslag bør tilvælges. Justitsministeren træffer afgørelse efter konsultation med regeringens juridiske rådgiver (Attorney General's Office) og eventuelt efter forudgående koordination med andre ministerier.

Såfremt justitsministeren finder, at forslaget skal tilvælges, forelægges et notat om tilvalg for regeringen med henblik på indhentelse af regeringsgodkendelse.

Med baggrund i regeringsbeslutningen oversendes et udkast til beslutningsforslag til parlamentets to kamre. Beslutningsforslaget følger en standardmodel, hvorefter parlamentet bifalder, at regeringen gør brug af tilvalgsmuligheden med henblik på irsk vedtagelse og anvendelse af den pågældende RIA-retsakt.

Inden afstemning i begge kamre i det irske parlament er der mulighed for, at det relevante parlamentsudvalg kan indkalde ministeren til drøftelse af forslaget, og udvalget kan fremkomme med anbefalinger til de to kamre.

Alle forelagte beslutningsforslag om irsk tilvalg af RIA-retsakter er vedtaget af det irske parlament.

Det bemærkes, at i de tilfælde, hvor justitsministeren finder, at tilvalg af en konkret retsakt ikke bør ske, orienteres regeringen herom, men parlamentet involveres ikke.

Proceduren for tilvalg er den samme for forudgående og efterfølgende tilvalg.

4.12.1.3. Irske erfaringer generelt

I praksis har tre-måneders fristen for tilvalg af et forslag til retsakt givet tidsmæssige udfordringer bl.a. grundet de relativt mange og lange ferieperioder i det irske parlament sammenholdt med, at begge kamre skal have vedtaget et formelt beslutningsforslag, før regeringen har bemyndigelse til at meddele EU et irsk tilvalg.

På den baggrund har der været eksempler på, at den irske regering ikke har kunnet overholde tre-måneders fristen med den følge, at tilvalg først har kunnet foretages efter retsaktens vedtagelse. Den irske regering har i disse tilfælde tilkendegivet over for EU, at regeringen agter at foretage et hurtigt, efterfølgende irsk tilvalg af retsaktens.

4.12.2. Storbritannien

4.12.2.1. Omfanget af tilvalget

Storbritannien har ikke afgivet en erklæring svarende til den irske erklæring til Lissabon-Traktaten om tilvalg i videst muligt omfang.

I Storbritannien fastlægges den overordnede britiske tilgang til forvaltningen af den britiske tilvalgsordning af den til enhver tid siddende regering.

Under den tidligere Labour-regering havde den daværende indenrigsminister tilkendegivet en generel positiv britisk indstilling til tilvalg. Den efterfølgende regeringskoalition (Det Konservative Parti og De Liberale Demokrater) havde i regeringsgrundlaget tilkendegivet, at beslutning om tilvalg skal foretages med baggrund i en sag-for-sag-vurdering af Storbritanniens interesser, herunder hensynet til integriteten i Storbritanniens særlige retssystem og i øvrigt ud fra en analyse af omkostninger og fordele.

Storbritannien har på den baggrund tilvalgt ca. to tredjedele af RIA-retsakterne.

I 2013 benyttede Storbritannien sig af tilvalgsordningen i 13 ud af 21 forslag; i 2012 i 24 ud af 35 forslag; i 2011 i 9 ud af 17; og i 2010 i 12 ud af 20 forslag til retsakter.

Beslutning om, hvorvidt tilvalg skal ske på forslagsstadiet eller som et efterfølgende tilvalg, foretages tillige efter en samlet vurdering.

Tilvalg på forslagsstadiet er forbundet med den usikkerhed, der følger af, at det ofte vil være vanskeligt at forudse, hvorledes forslaget vil se ud efter behandlingen i Rådet og Europa-Parlamentet. I den forbindelse foretager man i London en vurdering af, om Storbritannien forventes at have bedre indflydelse gennem et tidligt tilvalg (på forslagsstadiet) eller gennem indikation af britisk villighed til et efterfølgende tilvalg, forudsat at visse aspekter er indeholdt – eller udeladt – i den endeligt vedtagne retsakt.

I alle tilfælde, hvor Storbritannien har foretaget et efterfølgende tilvalg, er dette sket i umiddelbar tidsmæssig sammenhæng med retsaktens vedtagelse. Eventuelle implementeringsfrister har således været de samme for Storbritannien som for alle øvrige medlemsstaters vedkommende.

Storbritannien oplyser ikke at have eksempler på, at Kommissionen har fundet det nødvendigt at opstille betingelser mv. for et efterfølgende britisk tilvalg efter reglerne i Traktatens artikel 331, stk. 1.

I modsætning til Irland (og Rådets Juridiske Tjeneste og Kommissionen) anlægger Storbritannien på enkelte punkter en særegen fortolkning af protokollens anvendelsesområde. For Storbritannien er det således ikke afgørende, om en retsakt har hjemmel i Traktatens RIA-afsnit, der ellers efter protokollens egen ordlyd er afgørende for, om protokollen finder anvendelse. Storbritannien foretager således selv en vurdering af, om der efter britisk opfattelse er RIA-elementer i en retsakt, selv om den vedtages med anden hjemmel i Traktaten. Finder man fra britisk side, at dette er tilfældet, anvender Storbritannien tilvalgsordningen.

4.12.2.2. *Parlamentarisk inddragelse*

Beslutning om britisk tilvalg af RIA-retsakter er undergivet en styrket undersøgelsesprocedure ("enhanced scrutiny") i det britiske parlament, hvor sagen skal behandles i begge kamre.

Ifølge denne styrkede procedure skal regeringen oversende det relevante forslag til RIA-retsakt til parlamentet inden for 48 timer efter offentliggørelse. Et notat med regeringens foreløbige holdning til forslaget – herunder regeringens holdning til spørgsmålet om tilvalg – skal oversendes inden for 10 arbejdsdage.

Regeringen har over for det britiske parlament forpligtet sig til ikke at træffe beslutning om tilvalg af RIA-retsakter tidligere end otte uger efter oversendelsen, medmindre der er særlig national interesse i sagen. Dette skal sikre parlamentet tid til behandlingen af spørgsmålet om tilvalg med henblik på at fremsætte anbefaling til regeringen.

Behandling af forslagene sker i parlamentariske udvalg ("scrutiny committees") i henholdsvis Under- og Overhuset. Udvalgene har otte uger til at behandle forslaget.

Regeringen har tillige forpligtet sig til at deltage i en parlamentarisk debat om beslutninger om tilvalg. Ved særlig stærk parlamentarisk interesse i et givet tilvalg afholdes debat og afstemning i begge kamre.

Regeringen har desuden forpligtet sig til at tage parlamentets anbefalinger i betragtning, når den træffer beslutning om tilvalg af en retsakt. Beslutningen tilkommer dog i sidste ende regeringen alene.

Efterfølgende tilvalg til allerede vedtagne retsakter er også underlagt parlamentskontrol. I disse tilfælde er der imidlertid ingen fast procedure. Typisk følges samme fremgangsmåde som ved tilvalg på forslagsstadiet. Regeringen vil således typisk oversende et notat om, at den har til hensigt at tilvælge en retsakt. Parlamentet har herefter otte uger til at behandle denne og komme med en anbefaling.

I alle tilfælde træffer regeringen en beslutning om tilvalg eller ej inden for tre-måneders fristen. Der er tre mulige udfald af denne regeringsbeslutning: 1) intet tilvalg, 2) tilvalg på forslagsstadiet eller 3) efterfølgende tilvalg.

Regeringen underretter skriftligt parlamentet om alle beslutninger om tilvalg af retsakter. Regeringen udarbejder endvidere en årlig rapport om alle tilvalgsbeslutninger. Oplysninger fremgår tillige af en særlig underside på Indenrigsministeriets hjemmeside.

4.12.2.3. *Britiske erfaringer generelt*

Tre-måneders fristen for meddelelse af et tilvalg kræver, at den sædvanlige britiske EU-beslutningsproces gennemføres hurtigere end ved normale EU-sager.

Den britiske regering har efter de britiske EU-procedurer mulighed for at foretage beslutning om tilvalg, selv om det britiske parlament ikke har haft lejlighed til at behandle spørgsmålet. I så tilfælde skal ministeren efterfølgende særskilt redegøre herfor over for parlamentet, og det er en situation, som regeringen almindeligvis søger at undgå.

4.12.2.4. *Storbritanniens særlige situation i overgangsperioden efter Lissabon-Traktaten*

I løbet af 2014 blev der taget stilling til den såkaldte britiske ”bloc opt-out”.

Det drejede sig om en situation, der ikke fulgte af den britiske tilvalgsordning, men derimod af nogle særbestemmelser i den såkaldte overgangsprotokol vedrørende Lissabon-Traktaten¹⁸, hvor en fem-årsfrist udløb den 1. december 2014.

Der var tale om en særlig situation alene gældende for Storbritanniens vedkommende.

Med artikel 10, stk. 1, i overgangsprotokollen var der indført en fem-årig overgangsperiode, hvor Kommissionen og EU-Domstolen ikke havde fuld kompetence for så vidt angik de retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde, der var vedtaget inden Lissabon-Traktatens ikrafttræden (doværende 3. søjle). Overgangsperioden udløb den 1. december 2014.

Overgangsprotokollen gav i artikel 10, stk. 4, en særlig adgang for Storbritannien til at fravælge alle disse gamle retsakter ”en bloc”, hvis Storbritannien ikke ville acceptere den øgede kompetence for Kommissionen og EU-Domstolen. I juli 2013 afgav Storbritannien en sådan meddelelse, hvilket betød, at Storbritannien måtte udtræde af samtlige de pågældende retsakter ved udgangen af overgangsperioden.

Herefter anmodede Storbritannien imidlertid om at genindtræde i 35 af retsakterne, herunder rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, idet Storbritannien hermed samtidig accepterede de øgede beføjelser for Kommissionen og EU-Domstolen for disse retsakters vedkommende. Denne adgang havde Storbritannien i medfør af overgangsprotokollens artikel 10, stk. 5.

Storbritanniens anmodning om genindtræden i de 35 retsakter blev forhandlet mellem Kommissionen, Rådet og Storbritannien som en samlet pakke. Efter et længere forhandlingsforløb opnåedes i december 2014 enighed om listen over de 35 retsakter, som Storbritannien herefter er genindtrådt i.

¹⁸ Protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser.

Kapitel 5. PARALLELAFTALER

5.1. De eksisterende parallelaftaler

I tiden umiddelbart efter Amsterdam-Traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev der vedtaget en række retsakter på det civilretlige område samt på området for asyl og indvandring. Alle disse retsakter var omfattet af det danske retsforbehold, således som det var kommet til udtryk i den forbeholdsprotokol, som var indført med Amsterdam-Traktaten. Retsakterne gjaldt derfor ikke for Danmark.

Så længe EU-reguleringen på området alene udgjorde en tilnærmelse mellem medlemsstaternes nationale lovgivning, stod det Danmark frit for at ”kopiere” EU-reglerne ved at indføre tilsvarende regler i dansk lovgivning, såfremt man fra dansk side havde ønske herom. Dermed kunne Danmark opnå regelharmonisk med EU-reglerne på området.

Det var derimod ikke muligt for Danmark ensidigt at kopiere de EU-regler, der indeholdt gensidighedsmekanismer. Gensidighedsmekanismer indebærer bl.a., at medlemsstaterne accepterer gyldigheden af hinandens afgørelser, dvs. at en afgørelse truffet i én medlemsstat som udgangspunkt anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat, uden at den anden medlemsstat skal træffe en ny afgørelse.

Den daværende regering var af den opfattelse, at det var i Danmarks interesse så vidt muligt at blive tilknyttet en række af de nye retsakter, der indeholdt sådanne gensidighedsmekanismer. Det kunne ske ved, at Danmark afskaffede sit forbehold, hvormed retsakterne ville finde anvendelse i Danmark. En afskaffelse af forbeholdet var imidlertid ikke aktuel.

Det efterlod regeringen med den eneste mulighed at undersøge, om det ville være muligt at sikre en dansk tilknytning til de pågældende retsakter på mellemstatsligt grundlag gennem særlige aftaler herom forhandlet mellem Danmark på den ene side og EU på den anden side.

Det var uklart, om en sådan konstruktion overhovedet var mulig. EU havde forhandlet samarbejdsaftaler mv. med tredjelande, men havde aldrig indgået aftaler med en medlemsstat om sidestilling med de øvrige medlemsstater for så vidt angik rettigheder og pligter i relation til konkrete retsakter på et område, som medlemsstaten selv havde valgt – med juridisk virkning – at stå uden for.

En række uformelle drøftelser på embedsmandsniveau mellem Kommissionen og Danmark blev iværksat med henblik på at afklare situationen. Kommissionen gjorde det med det samme klart, at Danmark ikke havde noget krav på at kunne indgå særlige ”parallelle” aftaler om tilknytning til forbeholdsbelagte retsakter.

Under møderne blev det afklaret, at det rent juridisk godt kunne lade sig gøre at indgå parallelaftaler. På dette grundlag og efter forudgående drøftelser med Folketingets Europaudvalg anmodede den daværende regering i 2001 formelt Kommissionen om at blive tilknyttet i alt seks forbeholdsbelagte retsakter gennem parallelaftaler.

Inden for det civilretlige område drejede det sig om følgende fire retsakter: Konkursforordningen, Bruxelles II-forordningen (anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager), forkyndelsesforordningen samt Bruxelles I-forordningen (anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område)¹⁹. Inden for asyl- og indvandringsområdet gjaldt det Dublin II-forordningen (fastsættelsen af hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning) samt Eurodac-forordningen²⁰.

Kommissionen overvejede anmodningerne og fremsatte efterfølgende forslag til Rådet om at indlede forhandlinger med Danmark om parallelaftaler på fire af de seks anmodede retsakter. Det drejede sig om to af retsakterne på det civilretlige område (Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen) og de to retsakter på asylområdet (i én parallelaftale). Der var i alle tilfælde tale om EU-retsakter, som afløste tidligere mellemstatslige aftaler, som Danmark deltog i.

Kommissionen accepterede at indlede forhandlinger med Danmark om parallelaftaler, men præciserede, at dette kun kunne ske ud fra visse betingelser og forudsætninger. Således hedder det i Kommissionens begrundelse for forslaget til rådsafgørelsen vedrørende indgåelse af parallelaftalen om forkyndelsesforordningen, at *”En sådan løsning må kun anvendes i undtagelsestilfælde og må kun gælde i en overgangsperiode, Danmarks deltagelse i fællesskabsordningen skal fuldt ud være i Fællesskabets og dets borgeres interesse, og de krav, der stilles til Danmark, skal være identiske med dem, der stilles til alle medlemsstaterne, således at det sikres, at de bestemmelser, der anvendes i Danmark og de øvrige medlemsstater, har samme indhold”*.²¹

For så vidt angik de to resterende retsakter, som Danmark havde anmodet om tilknytning til (konkursforordningen og Bruxelles II-forordningen), vurderede Kommissionen, at EU ikke havde fornøden interesse i dansk tilknytning. Kommissionen afviste derfor Danmarks anmodning.

I forbindelse med afslagene tilkendegav Kommissionen, at parallelaftaler med Danmark var af ekstraordinær og midlertidig karakter, at sådanne alene kunne accepteres, hvis de var i EU's interesse, samt at løsningen på lang sigt måtte være, at Danmark gav afkald på sit retforbehold.

Herefter indledtes et langt forhandlingsforløb om udformningen og indholdet af parallelaftalerne, frem til at de sidste af disse kunne træde i kraft i sommeren 2007.

5.1.1. EU's indgåelse af parallelaftalerne

Retsgrundlaget for parallelaftalerne er dobbelt. Parallelaftalerne blev indgået på grundlag af den dagældende EF-Traktat. Det skete dels på grundlag af en bestemmelse i EF-Traktaten om samarbejde inden for henholdsvis det civilretlige område samt det asyl- og indvandringsretlige område, dels en

19 Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs, Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn, Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager og Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.

20 Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne og Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af ”Eurodac” til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen.

21 Forslag til Rådets afgørelse af 18. april 2005 om undertegnelse af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager til også at omfatte Danmark (KOM(2005) 146), side 2.

bestemmelse om EU's indgåelse af internationale aftaler med tredjelande. Danmark blev således – uanset sit EU-medlemskab – behandlet som et tredjeland, da der var tale om samarbejde på områder, hvor Danmark ikke tog del i EU-samarbejdet.

Rådet for retlige og indre anliggender vedtog på sit møde den 8. maj 2003 to afgørelser, der bemyndigede Kommissionen til at indlede forhandlinger med Danmark om indgåelse af mellemstatslige aftaler med Danmark om de i alt fire retsakter, som Kommissionen havde vurderet var i EU's interesse at indgå aftale med Danmark om.

Kommissionen forhandlede på denne baggrund med Danmark, og der opnåedes i løbet af 2004 enighed om tre parallelaftaler.

Den 20. september 2005 vedtog Rådet at indgå to civile retlige parallelaftaler mellem EU og Danmark. Aftalerne vedrørte henholdsvis forkyndelsesforordningen og Bruxelles I-forordningen. De blev indgået på grundlag af den dagældende EF-Traktats bestemmelser om henholdsvis civile retligt samarbejde²² og om internationale aftaler²³. Europa-Parlamentet blev ikke hørt.

Den 21. februar 2006 vedtog Rådet at indgå én parallelaftale mellem EU og Danmark om både Eurodac- og Dublin II-forordningerne. Denne aftale blev indgået på grundlag af den dagældende EF-Traktats bestemmelser om henholdsvis behandling af asylansøgninger²⁴ og om internationale aftaler²⁵. Europa-Parlamentet blev hørt.

5.1.2. Processen i Danmark

Parallelaftaler er mellemstatslige aftaler og skal derfor indgås under iagttagelse af grundlovens § 19.

De tre forhandlede parallelaftaler blev undertegnet af regeringen efter forudgående forelæggelse for henholdsvis Folketingets Europaudvalg, Retsudvalg og Udvalget for Udlændinge og Integration.

Regeringen fremsatte herefter separate lovforslag om gennemførelse af de tre parallelaftaler, hvorved Folketinget samtidig gav sit samtykke efter grundlovens § 19 til, at regeringen tiltrådte disse.

Lovforslag om Dublin/Eurodac blev fremsat den 23. februar 2005 og blev vedtaget den 12. maj 2005. Dublin/Eurodac-aftalen trådte i kraft den 1. april 2006.

De to lovforslag om henholdsvis Bruxelles I-forordningen og Forkyndelsesforordningen blev fremsat den 25. oktober 2006 og blev vedtaget af Folketinget den 15. december 2006. Aftalerne trådte i kraft den 1. juli 2007.

22 Den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c.

23 Den dagældende EF-Traktats artikel 300, stk. 2, første afsnit.

24 Den dagældende EF-Traktats artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra c.

25 Den dagældende EF-Traktats artikel 300, stk. 2, første afsnit, første punktum, og artikel 300, stk. 3, første afsnit.

5.1.3. Aftalernes indhold

Målet med parallelaftalerne var at opnå et resultat, hvorved Danmarks rettigheder og forpligtelser i henhold til aftalerne i videst muligt omfang kom til at svare til de øvrige medlemsstaters rettigheder og forpligtelser.

Parallelaftalerne kunne imidlertid ikke føre til, at Danmark kom til at deltage i selve den overstatslige regulering, dvs. forordningerne. Det ville alene en afskaffelse af retsforbeholdet kunne medføre. Det bemærkes, at Danmark på daværende tidspunkt ikke havde muligheden i Lissabon-Traktaten for at omdanne forbeholdet til en tilvalgsordning, hvorefter Danmark ville kunne have tilvalgt forordningerne på EU-retligt grundlag.

I det lys fastslår parallelaftalerne, at *bestemmelserne* i de fire forordninger finder anvendelse – på mellemstatsligt grundlag – i forholdet mellem EU og Danmark.

Endvidere indeholder parallelaftalerne en række regler om forskellige spørgsmål.

5.1.3.1. EU-Domstolens rolle

Parallelaftalerne opstiller regler om EU-Domstolens rolle for at sikre en ensartet fortolkning af de pågældende EU-retsakter, der er omfattet af parallelaftalerne.

Danmark kan således fremkomme med bemærkninger ved EU-Domstolen, hvis denne har fået forelagt et præjudicielt spørgsmål om fortolkning af bestemmelserne i EU-retsakter omfattet af en parallelaftale. Endvidere kan danske domstole præjudicielt forelægge EU-Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkning af bestemmelserne i de pågældende EU-retsakter.

Danmark, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater kan anmode EU-Domstolen om at afgøre fortolkningsspørgsmål vedrørende parallelaftalen.

Danmark kan derimod ikke indbringe en anden medlemsstat for EU-Domstolen på grund af denne stats manglende overholdelse af forpligtelserne under parallelaftalen. Danmark er henvist til i så fald at klage til Kommissionen, der kan indbringe medlemsstaten for EU-Domstolen.

Kommissionen kan indbringe sager for EU-Domstolen direkte mod Danmark for manglende overholdelse af Danmarks forpligtelser i medfør af parallelaftalen. Det er ikke sket i praksis.

5.1.3.2. Forpligtelser i relation til tredjelande

Parallelaftalerne indeholder regler om Danmarks forpligtelser i forhold til EU's forhandlinger med tredjelande om spørgsmål, der er dækket af parallelaftalerne. Således er Danmark ikke omfattet af sådanne internationale aftaler indgået af EU. EU har indgået en række aftaler, som berører Bruxelles

I-forordningen²⁶. Samtidig forpligter Danmark sig til ikke at indgå internationale aftaler, der kan påvirke eller ændre anvendelsesområdet for de forordninger, der er knyttet til aftalerne, medmindre det sker efter aftale med EU.

5.1.3.3. *Finansielle forpligtelser*

Parallelaftalen om Dublin/Eurodac indeholder en bestemmelse i artikel 9, der pålægger Danmark at bidrage til omkostningerne ved installering og drift af den centrale Eurodac-database, der udregnes på grundlag af den generelle finansieringsnøgle for EU's budget.

5.1.3.4. *Opsigelse og bortfald af parallelaftalen*

Parallelaftalerne regulerer muligheden for såvel Danmark som EU for at opsig parallelaftalen. Dette kan ske ved, at Danmark opgiver retsforbeholdet. Det kan endvidere ske ved, at Danmark eller EU opsig parallelaftalen. Opsigelsesvarslet er seks måneder. Opsigelse kan blive aktuelt, såfremt Danmark overgår til en tilvalgsordning og dermed kan tilvælge de pågældende retsakter på EU-retligt grundlag.

5.1.3.5. *Efterfølgende ændringer af forordningerne og gennemførelsesbestemmelser*

Parallelaftalerne indeholder regler med henblik på at gøre det muligt for Danmark at acceptere fremtidige ændringer i retsakterne samt de gennemførelsesforanstaltninger, der vedtages med hjemmel i de pågældende retsakter.

Det fremgår således af aftalerne, at Danmark ikke deltager i videreudviklingen af de pågældende retsakter, men at Danmark kan tilslutte sig efterfølgende. Danmark har således ret til fortsat at være tilsluttet retsakterne med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen af ændringsforanstaltningen giver meddelelse om, at man fra dansk side vil gennemføre ændringerne i national lovgivning. Vælger Danmark at tiltræde ændringerne eller gennemførelsesbestemmelser, gælder disse på mellemstatsligt grundlag i forholdet mellem Danmark og EU.

26 2002/971/EF: Rådets afgørelse af 18. november 2002 om bemyndigelse af medlemsstaterne til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere eller tiltræde den internationale konvention af 1996 om ansvar og erstatning for skader opstået i forbindelse med søtransport af farlige og skadelige stoffer (HNS-konventionen),
2007/712/EF: Rådets afgørelse af 15. oktober 2007 om undertegnelse på vegne af Fællesskabet af konventionen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område,
2009/430/EF: Rådets afgørelse af 27. november 2008 om indgåelse af konventionen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område – Erklæringer,
2009/397/EF: Rådets afgørelse af 26. februar 2009 om Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse af konventionen om værnetingsaftaler,
2009/370/EF: Rådets afgørelse af 6. april 2009 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr og protokollen til nævnte konvention om specifikke forhold for flymateriel, vedtaget samlet i Cape Town den 16. november 2001,
2009/940/EF: Rådets afgørelse af 30. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse af protokollen om specifikke forhold for rullende jernbanemateriel i tilknytning til konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr, vedtaget i Luxembourg den 23. februar 2007,
2012/23/EU: Rådets afgørelse af 12. december 2011 om Den Europæiske Unions tiltrædelse af protokollen af 2002 til Athenkonventionen om transport af passagerer og deres bagage til søs, 1974 med hensyn til artikel 10 og 11,
2013/434/EU: Rådets afgørelse af 15. juli 2013 om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Den Europæiske Unions interesse at ratificere eller tiltræde protokollen om ændring af Wienkonventionen af 21. maj 1963 om civilretligt ansvar for nuklear skade og til at fremsætte en erklæring om anvendelsen af de relevante interne EU-retlige regler, og
2014/888/EU: Rådets afgørelse af 4. december 2014 om på vegne af Den Europæiske Union at godkende protokollen om specifikke forhold for rullende jernbanemateriel i tilknytning til konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr, som blev vedtaget i Luxembourg den 23. februar 2007.
2014/887/EU: Rådets afgørelse af 4. december 2014 om godkendelse på Den Europæiske Unions vegne af Haagerkonventionen af 30. juni 2005 om værnetingsaftaler.

Vælger Danmark ikke at tiltræde ændringer eller gennemførelsesbestemmelser, betragtes det som udgangspunkt som en opsigelse af parallelaftalen. Danmark har tilsluttet sig alle de ændringer til de pågældende retsakter, der er gennemført:

- Danmark meddelte i januar 2009, at Danmark i kraft af parallelaftalen om Bruxelles I-forordningen agtede at tilslutte sig underholdspligtsforordningen²⁷ i det omfang denne forordning ændrer Bruxelles I-forordningen.
- Danmark meddelte i december 2012, at Danmark agtede at gennemføre den omarbejdede Bruxelles I-forordning²⁸ i dansk ret.
- Danmark meddelte i juli 2013, at Danmark agtede at gennemføre den omarbejdede Dublin-forordning (Dublin III-forordningen)²⁹ i dansk ret.
- Danmark meddelte i juli 2013, at Danmark agtede at gennemføre den omarbejdede Eurodac-forordning³⁰ i dansk ret.
- Danmark meddelte i februar 2014, at Danmark havde besluttet at gennemføre ændringen af Kommissionens gennemførelsesforordning i henhold til Dublin-forordningen.³¹
- Danmark meddelte i juni i 2014, at Danmark agtede at gennemføre den omarbejdede Bruxelles I-forordning med hensyn til de regler, der skal anvendes for så vidt angår Den Fælles Patentdomstol og Beneluxdomstolen i dansk ret.³²

5.1.3.6. Supplement til eksisterende parallelaftaler

Der er ikke foretaget ændringer i parallelaftalerne.

I et enkelt tilfælde vedrørende Dublin/Eurodac-aftalen har man fra dansk side og fra EU's side fundet behov for at supplere den oprindelige parallelaftale for at sikre Danmarks deltagelse i det opdaterede EU-samarbejde på asyl- og indvandringsområdet. Der var således under forhandlingerne om den omarbejdede Eurodac-forordning en fælles forståelse hos Danmark og Kommissionen af, at Danmark under forudsætning af Folketingets samtykke ville anmode om – og få – en supplerende parallelaftale, som dækker den del af den omarbejdede forordning, der omhandler videregivelse af oplysninger til retshåndhævelsesformål. Kommissionen har tilkendegivet, at man anser det for en formalitet at indgå en sådan supplerende parallelaftale.

Danmark meddelte på den baggrund i sommeren 2013 Kommissionen, at man fra dansk side ønskede at indlede forhandlinger om en supplerende parallelaftale til Dublin/Eurodac-aftalen med henblik på at kunne gennemføre den omarbejdede Eurodac-forordning³³.

27 Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 af 18. december 2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt.

28 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.

29 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning).

30 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin-forordningen) mv. (omarbejdning).

31 Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 af 30. januar 2014 om ændring af forordning (EF) nr. 1560/2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 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.

32 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 542/2014 om ændring af forordning (EU) nr. 1215/2012 med hensyn til de regler, der skal anvendes for så vidt angår Den Fælles Patentdomstol og Beneluxdomstolen.

33 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 603/2013 af 26. juni 2013 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 (Dublin-forordningen) mv. (omarbejdning).

Ændringerne er som udgangspunkt omfattet af den eksisterende parallelaftale. Det er dog Kommissionens vurdering, at den del af den omarbejdede forordning, som omhandler videregivelse af oplysninger med henblik på retshåndhævelse, ikke er omfattet af den eksisterende parallelaftale, idet retshåndhævelselementet udgør et nyt formål i forhold til den oprindelige Eurodac-forordning. Det betyder, at der er behov for et supplement til den gældende parallelaftale for at gennemføre denne del af forordningen.

Den 18. juni 2013 tog regeringen derfor forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg til, at Danmark efter vedtagelsen kunne give meddelelse til Kommissionen om, at man i medfør af parallelaftalen ønskede at tilslutte sig ændringerne i Eurodac-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Regeringen indhentede samtidig forhandlingsoplæg til at indlede forhandlinger med Kommissionen om en supplerende parallelaftale, som omfatter de bestemmelser i den omarbejdede forordning, som omhandler proceduren for sammenligning og videregivelse af oplysninger i Eurodac med henblik på retshåndhævelse.

På den baggrund meddelte Danmark den 5. juli 2013 Kommissionen, at man vil gennemføre den omarbejdede forordning i dansk ret. Danmark oplyste samtidig, at man ønskede at indlede forhandlinger om en supplerende parallelaftale snarest.

Kommissionen har meddelt Danmark, at man gerne vil forhandle herom med henblik på, at Danmark også kan deltage i Eurodac-samarbejdet for så vidt angår sammenligning og videregivelse af oplysninger til retshåndhævelsesformål. Kommissionen har samtidig ønsket, at forhandlingerne med Danmark skal indledes samtidig med forhandlinger med Norge, Island, Lichtenstein og Schweiz (de associerede lande) om disse landes tilknytning. Dette har forsinket processen. Det er forventningen, at Kommissionen i første halvår af 2015 vil forelægge en henstilling for Rådet om indledning af forhandlinger med Danmark og de øvrige lande. Herefter forventes der at kunne indledes forhandlinger om indgåelse af separate parallelaftaler mellem henholdsvis EU og Danmark og EU og de associerede lande.

5.1.4. Særlig ordning med det europæiske asylstøttekontor (EASO)

Det europæiske asylstøttekontor, EASO, blev oprettet i 2010³⁴ med henblik på at styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet ved at lette udvekslingen af informationer og god praksis og ved at støtte de medlemsstater, hvis asylsystemer er udsat for et særligt pres.

På grund af retsforbeholdet deltog Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen, der heller ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Danmark havde imidlertid forud for oprettelsen af EASO deltaget i det praktiske samarbejde på asylområdet mellem EU-medlemsstaterne. Der var derfor enighed om at sikre en fortsat dansk tilknytning til arbejdet i EASO. Dette skete ved at skrive ind i forordningen om EASO, at en dansk repræsentant inviteres til bestyrelsesmøderne som observatør. Den danske repræsentant har ikke stemmeret. Danske repræsentanter inviteres til arbejdsgruppemøder, hvor det er relevant. Danmark stiller således på ad hoc-basis ekspertbistand til rådighed for det praktiske asylsamarbejde, der finder sted inden for rammerne af EASO. EASO, herunder Danmarks deltagelse i det praktiske samarbejde på asylområdet, er nærmere beskrevet i kapitel 10.

³⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

5.1.5. Særligt om eventuel dansk deltagelse i bevisoptagelsesforordningen

Det bemærkes, at Kommissionen på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 7.-8. marts 2013 fik mandat til at indlede forhandlinger om en mellemstatslig aftale om bevisoptagelsesforordningen på det civil- og handelsretlige område³⁵ mellem på den ene side EU og på den anden side Danmark, Island, Norge og Schweiz. Forhandlingerne er igangværende, og det er endnu usikkert, hvornår de forventes afsluttet. Der lægges op til, at en eventuel fremtidig aftale udformes som en konvention mellem EU og de pågældende lande.

5.2. Retlig ramme for eventuelle nye parallelaftaler

Danmark har ikke indgået parallelaftaler, efter at Lissabon-Traktaten trådte i kraft.

Det forventes, at eventuelle nye parallelaftaler mellem EU og Danmark vil skulle indgås efter reglerne om indgåelse af EU's aftaler med tredjelande – ligesom tilfældet er med de parallelaftaler, der blev indgået i 2005.

Reglerne om tredjelandsaftaler er ændret med Lissabon-Traktaten. Reglerne fremgår i dag af Traktatens artikel 218.

Den grundlæggende fremgangsmåde vil dog formentlig være uændret i forhold til tidspunktet for forhandlingerne og indgåelsen af de eksisterende parallelaftaler, dog med en ny udvidet rolle for Europa-Parlamentet. Således vil det til indledning kræve en anmodning fra Danmark om indgåelse af en parallelaftale, som Kommissionen skal tage stilling til. Hvis Kommissionen finder, at betingelserne er opfyldt, fremsætter Kommissionen henstilling om at indlede forhandlinger. Rådet skal give Kommissionen mandat til at føre forhandlingerne.

Som tidligere er Kommissionen ikke forpligtet til at stille forslag om forhandling af en parallelaftale, ligesom Rådet ikke er forpligtet til at give Kommissionen et mandat hertil. Det må formodes, at de politiske kriterier, der blev opstillet for de tidligere parallelaftaler, fortsat er aktuelle, herunder helt grundlæggende at en aftale kun kan komme på tale, hvis den vurderes at være i EU's interesse (og ikke alene i Danmarks interesse).

Den første forudsætning for indgåelse af en ny parallelaftale er således, at Kommissionen vurderer, at en sådan aftale er i EU's interesse. Kun efter en sådan positiv vurdering vil Kommissionen være indstillet på at henstille til Rådet, at der indledes forhandlinger med Danmark. Forslaget kan herefter først fremmes, hvis der opnås tilslutning fra Rådet. I beslutningen deltager de 27 øvrige medlemsstater. Rådet træffer afgørelser med kvalificeret flertal. Indgåelse af en aftale forudsætter derudover Europa-Parlamentets tilslutning.

Det vil kunne spille ind i vurderingen, at Danmark efter Lissabon-Traktaten i dag har en mulighed for at omdanne forbeholdet til tilvalgsordningen. Den mulighed eksisterede ikke, da EU sidste gang tog stilling til anmodninger fra Danmark om parallelaftaler. Tilvalgsordningen er nærmere beskrevet i kapitel 4.

³⁵ Rådets forordning (EF) nr. af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område.

Kommissionen eller Rådet vil således kunne henvise Danmark til at ophæve sit forbehold med henblik på at kunne deltage i de forbeholdsbelagte retsakter eller omdanne forbeholdet til en tilvalgsordning som forudset i forbeholdsprotokollen.

Hvis Kommissionen og Rådet beslutter at indlede forhandlinger om en ny parallelaftale med Danmark, vil det afhænge af forhandlingerne, hvorledes Danmark kan tilknyttes den pågældende retsakt. Bestemmelser om rettigheder og forpligtelser skal således fastlægges i aftalen.

Herefter vil proceduren være den, at det endelige forhandlingsresultat vil skulle godkendes af Rådet ved en afgørelse.

Som noget nyt vil forhandlingsresultatet om en parallelaftale også skulle godkendes af Europa-Parlamentet.

Lissabon-Traktaten har markant styrket Europa-Parlamentets rolle i forhold til EU's internationale aftaler, der nu skal godkendes af Europa-Parlamentet. Det er en væsentlig styrkelse af Europa-Parlamentets rolle i forhold til tidligere, hvor Europa-Parlamentet enten ikke blev hørt (de civilretlige parallelaftaler) eller alene afgav ikke-bindende udtalelser (parallelaftalen vedrørende Dublin/Eurodac).

En medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen vil kunne anmode EU-Domstolen om at vurdere, om en påtænkt parallelaftale er forenelig med Traktaten. I tilfælde af en negativ udtalelse fra EU-Domstolen vil aftalen skulle ændres eller opgives afhængig af EU-Domstolens begrundelse.

Proceduren på dansk side for indgåelse af en ny parallelaftale vil skulle følge proceduren fra tidligere, dvs. med forudgående og løbende inddragelse af relevante udvalg i Folketinget og siden hen vedtagelse af lovforslag, hvormed Folketinget meddeler samtykke i henhold til grundlovens § 19.

5.3. Samlet erfaringsopsamling vedrørende parallelaftaler

Erfaringerne fra Danmarks nuværende parallelaftaler viser, at forhandlingerne var langvarige og komplicerede. Lissabon-Traktaten har medført, at et eventuelt fremtidigt forhandlingsforløb ikke nødvendigvis bliver mindre krævende.

På substansen gælder, at parallelaftaler ikke medfører, at de pågældende forordninger kommer til at gælde i Danmark. Det er derimod parallelaftalen selv, der er afgørende for, hvilke rettigheder og pligter Danmark får. Karakteren af Danmarks deltagelse i samarbejdet afhænger af, hvad Danmark og EU forhandler sig frem til. Danmark er i samme position som et tredjeland. Danmark er således ikke sidestillet med de øvrige medlemsstater. For det første deltager Danmark ikke i vedtagelsen af selve retsakten. For det andet deltager Danmark heller ikke i vedtagelse om videreudviklingen af de pågældende retsakter, men kan alene tilslutte sig efterfølgende. Tilslutter Danmark sig ikke de ændrede retsakter, anses parallelaftalen som udgangspunkt som opsagt i sin helhed.

I den forbindelse bemærkes, at Danmark må tilslutte sig de ændrede retsakter uanset, at Danmark ikke har deltaget i vedtagelsen af ændringerne. I modsat fald anses parallelaftalen som udgangspunkt for opsagt.

Det bemærkes, at Danmark ikke har anmodet om en parallelaftale med henblik på deltagelse i et EU-agentur. Det er derfor uvist, hvordan – og i hvilket omfang – Danmark vil kunne blive tilknyttet et agentur gennem en parallelaftale. Der foreligger ingen fortilfælde.

Kapitel 6. EUROPOL

6.1. Europol-samarbejdet

Den Europæiske Politienhed (Europol) blev etableret på mellemstatsligt grundlag i 1998 ved en konvention mellem EU-medlemsstaterne. I 2009 blev konventionen erstattet af en rådsafgørelse om Europol³⁶, og Europol blev omdannet til et EU-agentur, der finansieres over EU's budget.

Europol har til opgave at støtte og styrke medlemsstaternes indsats og samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme og andre former for grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater.

Europol yder i den forbindelse støtte til medlemsstaterne ved at fremme en hurtig og effektiv udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder gennem sine informations- og analysesystemer. Europol foretager derudover operationelle analyser til støtte for medlemsstaternes aktiviteter og udarbejder strategiske rapporter, f.eks. trusselsvurderinger og kriminalitetsanalyser på grundlag af oplysninger og efterretninger.

Europol tilbyder også ekspertise og teknisk bistand til efterforskninger og operationer i EU under de berørte medlemsstaters opsyn og ansvar, og Europol kan anmode medlemsstaterne om at iværksætte konkrete efterforskninger, herunder i form af fælles efterforskningshold med deltagelse af Europol.

Den eksisterende rådsafgørelse om Europol er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1261 af 16. december 2009 om Den Europæiske Politienhed (Europol). Det fremgår bl.a. af loven, at rådsafgørelsen om Europol gælder i Danmark, at Rigspolitiet er det danske Europol-kontaktpunkt, og at Datatilsynet er udpeget som den nationale kontrolinstans vedrørende databeskyttelse.

6.2. Kommissionens forslag til forordning om Europol

Kommissionen fremsatte den 27. marts 2013 et forordningsforslag om Europol³⁷. Forordningsforslaget har til formål at erstatte det nuværende Europol med et nyt EU-agentur. Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 88 og er dermed omfattet af retsforbeholdet. Det betyder, at Danmark står til at måtte forlade Europol-samarbejdet med den nye forordning.

Indholdsmæssigt lægges der op til at videreføre store dele af reglerne i den eksisterende rådsafgørelse om Europol, dog i mange tilfælde omskrevet og lettere justeret. Samtidig lægges der op til en række ændringer, navnlig på fire hovedområder. For det første styrkes den parlamentariske kontrol med Europol ved indførelse af en række beføjelser for både Europa-Parlamentet og for de nationale parla-

³⁶ Rådets afgørelse 2009/371/RIA af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske Politienhed (Europol).

³⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-agenturet for samarbejde og uddannelse inden for retshåndhævelse (Europol) samt om ophævelse af afgørelse 2009/371/RIA og 2005/681/RIA (KOM(2013) 173).

menter. For det andet styrkes Europol som knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Det sker navnlig ved, at medlemsstaternes forpligtelse til at levere oplysninger til Europol skærpes. Samtidig foreslås Europolis software-arkitektur ændret, så det bliver lettere for Europol at forbinde og analysere data. For det tredje ændres og styrkes databeskyttelsesordningen for Europol. Bl.a. foreslås det, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse bliver ekstern tilsynsmyndighed for Europol. Endelig foreslås der en række ændringer i Europolis ledelsesstruktur.

Det bemærkes, at Europol har indgået operationelle aftaler med en række tredjelande, herunder Norge og Island, som bl.a. giver adgang til udveksling af personoplysninger. Det følger af forordningsforslaget, at fremtidigt samarbejde mellem Europol og tredjelande, som giver adgang til udveksling af personoplysninger, vil kræve enten en kommissionsafgørelse om tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau hos tredjelandet eller en aftale mellem EU og tredjelandet, som er indgået i medfør af Traktatens artikel 218 om indgåelse af internationale aftaler, og som giver tilstrækkelige garantier med hensyn til beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og friheder. Det følger således af forordningsforslaget, at Europol ikke fremadrettet selvstændigt vil kunne indgå sådanne operationelle aftaler med tredjelande. Der er dog med forordningsforslaget lagt op til, at de eksisterende aftaler kan fortsætte uændret.

Kommissionens oprindelige forslag indeholdt en sammenlægning af Europol og Det Europæiske Politiakademi, Cepol. Der var imidlertid stor modstand mod sammenlægningen i både Rådet og Europa-Parlamentet, og sammenlægningen er derfor blevet slettet fra forslaget. Derimod er der fremsat et selvstændigt forordningsforslag om Cepol³⁸.

Der blev opnået en generel indstilling til forordningsforslaget om Europol på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 5.-6. juni 2014. I øjeblikket pågår trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet, og forslaget forventes vedtaget i andet halvår af 2015. Herefter vil der formentlig være en overgangsperiode, indtil det nye Europol er oppe at køre.

6.3. Konsekvenserne for dansk politi af dansk udtræden af Europol-samarbejdet

Europol-samarbejdet har særdeles stor operativ betydning for dansk politis arbejde, og det vil have store operative konsekvenser, hvis Danmark udtræder af samarbejdet. Ved en dansk udtræden vil dansk politi ikke længere have adgang til de oplysninger, som deles inden for rammerne af Europol, eller til de særlige samarbejdsmuligheder, som Europol giver. Samtidig vil en dansk udtræden medføre ganske tunge sagsgange navnlig i forhold til kommunikation og samarbejde med andre medlemsstater.

6.3.1. Informationsudveksling og analyser

Den daglige informationsudveksling mellem dansk politi og politimyndighederne i de andre medlemsstater sker via Europolis sikre informationsudvekslingssystem (SIENA). Alene i 2013 udvekslede Danmark 10.050 meddelelser via SIENA, ligesom Danmark i samme periode oprettede 314 sager under anvendelse af SIENA (forespørgsler mv. som led i konkrete efterforskninger).

³⁸ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions agentur for uddannelse inden for retshåndhævelse (Cepol) og om ophævelse og erstatning af Rådets afgørelse 2005/681/RIA (KOM(2014) 465).

De oplysninger, som Europol modtager fra medlemsstaterne, lagres og behandles i Europols analyse-databaser, herunder Europols Informationssystem (EIS). Oplysningerne danner grundlag for, at Europol kan identificere forbindelser mellem oplysninger, som er indberettet fra forskellige medlemsstater, og at Europol kan gennemføre både strategiske og operationelle kriminalitetsanalyser. Lagringen og behandlingen af oplysningerne i EIS betyder, at oplysningerne bliver tilgængelige for samtlige medlemsstater, og via en søgning i EIS kan politiet let opnå kendskab til relevante efterforskninger mod relevante personer i andre medlemsstater.

I 2014 foretog Dansk Politi 71.481 søgninger i EIS svarende til 195 søgninger dagligt. Alene i forbindelse med den politimæssige indsats i forhold til omrejsende kriminelle, hvor der i særlig grad gøres brug af EIS, blev der konstateret 181 "hits" ved sådanne søgninger.

I november 2014 deltog Danmark i en koordineret aktion vedrørende bekæmpelse af **bedrageri på nettet** i forbindelse med betaling af flybilletter. Aktionen, der var organiseret og koordineret af Europol, havde deltagelse af myndigheder i 47 lufthavne i medlemsstaterne, ligesom en række tredjelande deltog. I Danmark medførte aktionen anholdelse af to udenlandske statsborgere for bedrageri ved misbrug af stjålne kreditkort samt tyverier fra lufthavne. Opslag i Europols databaser viste, at de pågældende var kendt som følge af tidligere indberetninger vedrørende lignende kriminalitetstyper.

Ved en udtræden af Europol-samarbejdet vil dansk politi ikke længere have adgang til at foretage søgninger i de oplysninger, som de øvrige medlemsstater har videregivet til Europol, og som er lagret i Europols databaser. Dette vil være til stor skade for politiets muligheder for at efterforske grænseoverskridende kriminalitet. Europol-samarbejdet har bl.a. været af meget stor betydning for de resultater, der er opnået i forbindelse med den styrkede og målrettede indsats, som dansk politi har rettet mod menneskesmugling siden efteråret 2014. Udveksling og analyse af data i regi af Europol har således givet Danmark et markant styrket efterretningsbillede i forhold til personer og grupper, der beskæftiger sig med menneskesmugling, og har afdækket personsammenfald til øvrig organiseret kriminalitet som f.eks. narkohandel og terrorfinansiering. Europols analysekapacitet har været af afgørende betydning, idet Danmark ikke selv har kapacitet til at håndtere et så omfattende materiale. Analyserne har bl.a. bidraget til, at dansk politi i konkrete efterforskninger har kunnet dokumentere, at smuglingerne har været professionelt organiseret, hvilket har gjort det muligt at rejse sigtelser i flere sager efter straffelovens bestemmelse om menneskesmugling i stedet for efter udlændingeloven.

I forbindelse med monitorering af berigelseskriminalitet, der begås af **omrejsende kriminelle** grupper, indberettede Danmark i juni og oktober 2014 henholdsvis 218 og 207 personer til Europols informationssystem EIS. Det har efterfølgende via Europol kunnet konstateres, at henholdsvis 22 og 25 af de indberettede personer også er indberettet af andre medlemsstater eller er kendt af Europol på anden vis. Kortlægningen af et sådant "match" er af særdeles stor værdi for en monitorerings- og efterforskningsindsats på et konkret område.

Det ville være helt urealistisk for dansk politi at rette over 71.000 forespørgsler årligt til politimynderne i de øvrige medlemsstater på bilateralt grundlag. Der ville desuden skulle ske en konkret vurdering af, hvilke andre medlemsstater det vil kunne være relevant at rette henvendelse til. Det kan dermed ikke undgås, at der vil være en række sager, hvor Danmark går glip af afgørende viden – både i forhold til konkrete efterforskninger og i forhold til at kunne rette fokus rette sted i forhold til konkrete indsatser inden for enkelte sagsområder. En sådan udvikling i det politimæssige samarbejde mellem Danmark og de øvrige medlemsstater vil have en negativ indflydelse på forebyggelsen og bekæmpelsen af kriminalitet i Danmark.

Europol bistår Danmark i efterforskning af sager vedrørende **seksuelt misbrug af børn** og er en vigtig samarbejdspartner for dansk politi i forbindelse med det daglige arbejde indenfor området. Europol har således oprettet et analyseregister til brug for bistand og koordinering af indsatsen mod kriminelle netværk, der er involveret i produktion eller distribution af børnepornografi. Europol har i 2013 og 2014 bistået Danmark i flere sager vedrørende efterforskning af seksuelt misbrug af børn, herunder i en større operation, som blev koordineret af Europol i samarbejde med FBI. Operationen førte til adskillige anholdelser i Danmark, hvoraf flere sager fortsat er under efterforskning. Europol har i forbindelse med samme operation koordineret en task-force vedrørende identifikation af ofre for seksuelt misbrug, hvortil Danmark har afgivet personaleressourcer. Dansk politi anvender også løbende Europol til analyse og krydstjek af informationer og spor i sager vedrørende børnepornografi og seksuelt misbrug af børn.

En dansk udtræden af Europol-samarbejdet vil desuden få betydning for, i hvilken udstrækning dansk politi vil kunne anvende SIENA som led i gennemførelsen af samarbejdet om udveksling af dna-profiler, fingeraftryk og motorkøretøjsoplysninger (Prüm-afgørelsen). Det følger af Prüm-afgørelsen, at de enkelte lande selv bestemmer, hvordan oplysninger skal udveksles, men Kommissionen har anbefalet anvendelsen af SIENA, da der ikke inden for EU-samarbejdet er andre lukkede og sikre netværk til rådighed. Hvis Danmark ikke deltager i Europol-samarbejdet, vil de lande, som vælger at anvende SIENA til udveksling af informationer, ikke kunne udveksle disse med Danmark. Udvekslingen med Danmark vil i stedet skulle ske via Interpol eller via telefax.

6.3.2. Forbindelsesofficerer

Europol huser i hovedkvarteret i Haag et stort netværk af repræsentanter for de retshåndhævende myndigheder fra alle medlemsstaterne samt visse tredjelande – såkaldte forbindelsesofficerer. Tilstedeværelsen af forbindelsesofficererne under samme tag giver en helt unik mulighed for et tæt dagligt samarbejde, herunder hurtig og enkel adgang til informationsudveksling.

Forbindelsesofficererne anvendes løbende i sager vedrørende grænseoverskridende observationer. I sådanne sager er det af meget stor praktisk betydning at kunne formidle kontakten mellem de forskellige staters myndigheder via forbindelsesofficererne i Europol. Der skal ofte handles hurtigt, når kriminelle bevæger sig gennem Europa, f.eks. i forbindelse med en politiovervåget transport af hash fra Sydeuropa til Danmark. Erfaringsmæssigt er det en afgørende lettelse af koordinationsopgaven mellem de forskellige landes myndigheder, at koordinationen kan foretages via forbindelsesofficererne i Haag.

Ved en dansk udtræden af Europol-samarbejdet vil der ikke længere være mulighed for hurtigt og enkelt at etablere kontakt mellem dansk politi og politimyndigheder i de øvrige medlemsstater ved anvendelse af forbindelsesofficerer. Det vil i praksis ikke være muligt at opnå en lige så effektiv koordination på anden vis, f.eks. ved udstationering af bilaterale forbindelsesofficerer i Tyskland, Nederlandene, Spanien og Baltikum.

Det bemærkes, at Danmark i de seneste 10 år ikke har haft forbindelsesofficerer udstationeret i andre EU-medlemsstater, men har koncentreret samarbejdsindsatsen i forhold til de andre medlemsstater omkring Danmarks forbindelsesofficers kontor i Europol. Udstationering af danske bilaterale forbindelsesofficerer sker således alene i lande uden for EU, p.t. i Kina, Thailand, Albanien og Tyrkiet.

6.3.3. Etablering af fælles efterforskningshold

Europol kan bistå medlemsstaterne i etablering og gennemførelse af fælles efterforskningshold. Etableringen af et fælles efterforskningshold giver mulighed for at iværksætte grænseoverskridende efterforskninger, som kan foregå på en enkel måde, idet anmodninger om efterforskningsforanstaltninger kan udveksles direkte mellem de involverede samarbejdspartnere. Endvidere giver et fælles efterforskningshold de bedste muligheder for koordination af indsatsen i relation til den igangværende efterforskning.

Danmark har deltaget i en række fælles efterforskningshold, som bl.a. har omfattet efterforskning af hvidvask, røverier, herunder hjemmerøverier, tyveri af luksusbiler, terror, rockerkriminalitet, narkotika og menneskesmugling.

En dansk politikreds iværksatte i 2011 en målrettet efterforskning vedrørende **organiseret menneskesmugling** fra Filippinerne til EU. Efterforskningen underbyggede en mistanke om, at den hovedmistænkte organiserede visumsvindel for filippinske statsborgere. Viseringerne, der var opnået under falske forudsætninger, blev efterfølgende benyttet til (uretmæssig) indrejse i EU, hvor et større antal filippinske statsborgere tog illegalt ophold i en række forskellige medlemsstater. På baggrund af forbindelser mellem den danske hovedmistænkte og en hovedmistænkt i en større efterforskning i en anden medlemsstat blev det besluttet at oprette et fælles efterforskningshold med inddragelse af Europol og Eurojust. Europol bidrog til efterforskningen med analysebistand og finansiering, ligesom kommunikation i sagen bl.a. skete via Europolis informationsudvekslingssystem SIENA. Den danske hovedmistænkte i sagen blev idømt 6 års fængsel for menneskesmugling, og et større antal danske statsborgere, der havde underskrevet sig som garanter for visumansøjerne, blev dømt for bedrageri.

Europolis bistand til medlemsstaterne i forbindelse med fælles efterforskningshold kan både bestå i analytisk støtte ved analyse af komplekse eller større datamængder, men også i form af bistand til administration, tolkebistand og finansiel støtte.

Ved en dansk udtræden af Europol-samarbejdet vil det ikke længere være muligt at deltage i de fælles efterforskningshold, som etableres i regi af Europol. Danmark vil i stedet være henvist til at søge at indgå bilaterale aftaler om etablering af fælles efterforskningshold i relation til konkrete efter-

forskninger. Sådanne bilateralt etablerede efterforskningshold vil imidlertid ikke kunne trække på Europols ressourcer, og det vil erfaringsmæssigt være vanskeligere at få andre lande til at indgå heri, da det i praksis har vist sig væsentligt for andre lande, at der via Europol er mulighed for at få dækket en række omkostninger.

6.3.4. Prioriterede kriminalitetsområder

Europol understøtter medlemsstaternes bekæmpelse af de kriminalitetsområder, som Rådet fastlægger på baggrund af en trusselvurdering udarbejdet af Europol. I perioden 2014-2017 drejer det sig bl.a. om bekæmpelse af ulovlig indvandring, menneskesmugling, illegal distribution af skydevåben, organiseret berigelseskriminalitet, distribution af narkotika og cybercrime.

Særligt på disse områder bistår Europol medlemsstaterne med analysekapacitet, specialistassistance og ”on the spot” bistand via Europols mobile kontorer, ligesom Europol bl.a. bistår medlemsstaterne med finansiell støtte til operative møder med bl.a. eksterne samarbejdspartnere som f.eks. Interpol og FBI.

I september 2014 koordinerede Europol en række fælles aktioner mod organiseret kriminalitet i medlemsstaterne og udvalgte tredjelande. Aktionerne udmøntede sig bl.a. i anholdelse af 96 personer, som mistænkes for organiseret **narkotikasmugling**, ligesom der under aktionerne blev beslaglagt 1,8 tons cannabis og større partier heroin og kokain.

Derudover blev der i 2013 oprettet et European Cybercrime Centre (EC3), der har til formål at styrke medlemsstaternes kapacitet i relation til efterforskning af cybercrime. EC3 fokuserer på organiseret cybercrime i relation til berigelseskriminalitet, cybercrime der skader individer (f.eks. børnepornografi) og cybercrime, som kan skade medlemsstaternes infrastruktur – såkaldte cyberattacks.

Med henblik på at understøtte medlemsstaternes indsats i forhold til bekæmpelse af terror har Europol etableret forskellige muligheder for udveksling af oplysninger i relation hertil.

Danmark har som følge af sin deltagelse i Europol-samarbejdet en strategisk indflydelse på, at de kriminalitetsformer, som Danmark anser for vigtige, også bliver prioriteret i resten af Europa, f.eks. rocker-bande-kriminalitet, cybercrime, menneskesmugling, menneskehandel mv., ligesom Danmark har indflydelse på, hvilke metoder der anvendes i bekæmpelsen af forskellige typer af kriminalitet. Ved en dansk udtræden af Europol vil Danmark ikke længere kunne deltage i Europols styrende organer og dermed have indflydelse på bl.a. fastlæggelsen af Europols prioriteter.

6.4. Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser af et dansk tilvalg

Ved et dansk tilvalg af Europol-forordningen vil forordningens regler gælde umiddelbart i Danmark, og forordningen kan som udgangspunkt stå alene. Der vil imidlertid på baggrund af en nærmere lovteknisk gennemgang kunne være behov for tilpasninger i lovgivningen for at sikre forordningens praktiske anvendelse, herunder bl.a. i forhold til udpegelsen af kompetente nationale myndigheder.

Der vil kunne være mindre økonomiske konsekvenser for det offentlige forbundet med den nationale del af forordningsforslaget. Omfanget heraf vil skulle afklares nærmere. Forslaget vil derimod ikke have konsekvenser for Danmarks samlede bidrag til EU's budget, idet udgifterne til Europol vil skulle afholdes inden for EU's allerede fastlagte budgetrammer for 2014-2020.

Kapitel 7. RETSAKTER VEDRØRENDE DET STRAFFERETLIGE OG POLITIMÆSSIGE SAMARBEJDE

Kapitlet gennemgår de hidtil 13 vedtagne forordninger og direktiver vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde, som Danmark på grund af retsforbeholdet ikke deltager i. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af de forslag til retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde, som aktuelt er under forhandling i EU.

Det følger af Traktaten, at det retlige samarbejde i straffesager bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser. Der er på denne baggrund vedtaget en række retsakter om gensidig anerkendelse, der indebærer, at afgørelser truffet i Danmark skal anerkendes i en anden medlemsstat og fuldbyrdes dér, ligesom afgørelser truffet i en anden medlemsstat skal anerkendes i Danmark og fuldbyrdes her. Princippet om gensidig anerkendelse bygger således på en gensidig tillid til medlemsstaternes nationale retssystemer. Til denne gruppe af retsakter hører direktivet om den europæiske efterforskningskendelse, direktivet om den europæiske beskyttelsesordre og forordningen om den civile retlige beskyttelsesordre.

Det følger endvidere af Traktaten, at der på områder med grænseoverskridende kriminalitet af særlig grov karakter kan fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses som strafbare handlinger samt straffene herfor. På denne baggrund er der bl.a. vedtaget direktiver om menneskehandel, seksuelt misbrug af børn og cybercrime, som er kriminalitetsformer, der efter deres karakter vil kunne indeholde grænseoverskridende aspekter. Fælles minimumsregler på EU-plan sigter mod samlet at sikre en bedre bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.

Et dansk tilvalg af disse retsakter medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til afgrænsningen af de strafbare handlinger og de strafferetlige sanktioner herfor. Da der er tale om minimumsharmonisering, er der ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at kriminalisere de pågældende handlinger i videre omfang end direktiverne kræver. På samme måde kan Danmark vælge at fastsætte eller opretholde højere strafferammer end dem, der følger af direktiverne.

Derudover er der vedtaget retsakter om minimumsharmonisering af proceduremæssige rettigheder i straffesager, herunder bl.a. direktivet om ret til advokatbistand og offerdirektivet. Disse retsakter fastsætter en række minimumsrettigheder for henholdsvis ofre for forbrydelser og mistænkte og tiltalte i straffesager. Et dansk tilvalg af disse retsakter medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til de omhandlede rettigheder. Da der er tale om minimumsharmonisering, er der ikke noget til hinder for, at Danmark fastsætter eller opretholder et højere rettighedsniveau end det, der følger af direktiverne. Et dansk tilvalg af disse retsakter vil alene have betydning i forhold til straffesager i Danmark. Det skyldes, at de andre medlemsstater allerede er forpligtede af retsakterne, der ikke skelner mellem egne statsborgere og udenlandske statsborgere, og således finder anvendelse på alle mistænkte, tiltalte eller ofre.

Det bemærkes, at retsakterne om materiel strafferet og retsakterne om proceduremæssige rettigheder ikke indeholder regler om gensidig anerkendelse, og at Danmark derfor allerede i dag ensidigt kan vælge at gennemføre regler svarende til retsakterne.

Traktatens artikel 288 indeholder nærmere bestemmelser om, hvordan forordninger og direktiver skal gennemføres i national ret.

Det fremgår således af artikel 288, at en *forordning* er almen gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. En forordning virker således som national lov i alle medlemsstater og gælder i den form, som den er vedtaget, og den må derfor ikke gennemføres i national ret. Dog kan der i forhold til den enkelte forordning efter omstændighederne være behov for at udfærdige supplerende national lovgivning, ligesom medlemsstaten er forpligtet til at ophæve den modstridende nationale lovgivning.

Det fremgår endvidere af artikel 288, at et *direktiv* med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Det følger af fast praksis fra EU-Domstolen, at det valgte middel skal sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål. I en dansk kontekst indebærer kravet om bindende regulering i forbindelse med gennemførelsen af direktiver i dansk ret, at et direktiv normalt vil skulle gennemføres enten på lovniveau (ny hovedlov eller en ændringslov) eller i form af en bekendtgørelse med hjemmel i lov. En administrativ praksis, et cirkulære eller en vejledning kan ikke udgøre tilstrækkelig gennemførelse af et direktiv.

I det omfang Danmark tilvælger forordninger og direktiver vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde i medfør af tilvalgsordningens bestemmelser, bliver Danmark også omfattet af EU's eksterne kompetence på området. Dette følger af de almindelige kompetenceregler for EU-samarbejdet. Dette betyder, at tredjelandsaftaler, der tidligere har været omfattet af det danske forbehold, ved et tilvalg kan blive relevante for Danmark. Det fremgår af beskrivelsen af de enkelte retsakter, om EU har gjort brug af sin eksterne kompetence, f.eks. indgået tredjelandsaftaler på det pågældende område.

Ambassaderne i Berlin, Haag og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med enkelte af retsakterne, herunder eventuelle statsfinansielle konsekvenser. Henset til den korte tidsfrist er der kun blevet spurgt ind til enkelte retsakter vedrørende bestemte aspekter, hvortil der er kommet tilsvarende overordnede svar. Der har derudover været aflagt bilateralt besøg på embedsmandsniveau i London og Dublin (se kapitel 4).

7.1. Vedtagne retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde

7.1.1. Direktivet om den europæiske efterforskningskendelse

Direktivet om den europæiske efterforskningskendelse³⁹ blev vedtaget den 3. april 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 1, litra a.

39 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.

Direktivet træder i stedet for de tilsvarende bestemmelser i bl.a. Europarådets konvention om gensidig retshjælp i straffesager.⁴⁰ Bestemmelserne kan dog fortsat finde anvendelse mellem medlemsstaterne og tredjelande. Direktivet træder endvidere i stedet for Rådets rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse⁴¹ og bestemmelserne om indefrysning af bevismateriale i Rådets rammeafgørelse om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale⁴².

Direktivet har til **formål** at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne om bekæmpelse af kriminalitet gennem etablering af et samlet system til indsamling og fremskaffelse af bevismateriale i straffesager på tværs af grænserne. Direktivet bygger på princippet om gensidig anerkendelse og indebærer som udgangspunkt en pligt for medlemsstaterne til at anerkende og fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse uden yderligere formaliteter, medmindre medlemsstaten kan påberåbe sig én af de afslagsgrunde, der er fastsat i direktivet. Der indføres med direktivet standardiserede og fælles procedurer for samarbejdet, når der skal gennemføres efterforskningsforanstaltninger i en anden medlemsstat. Der indføres bl.a. konkrete tidsfrister for behandlingen af sagerne, der – i modsætning til i dag – som udgangspunkt kommer til at gælde alle sager om retshjælp mellem medlemsstaterne.

Et tilvalg af direktivet vil indebære, at Danmark vil operere med det samme system for gensidig anerkendelse af retshjælp i straffesager, som de øvrige medlemsstater, når det nye system finder anvendelse fra 2017. En styrkelse af det strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne må antages at kunne bidrage til en bedre bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Et tilvalg vil kræve en række ændringer af det eksisterende danske system og regelsæt for behandling af anmodninger om retshjælp i straffesager inden for EU. Idet direktivet indebærer et nyt og samlet system, der helt eller delvist erstatter en række af de tidligere instrumenter mellem medlemsstaterne, vil det formentlig være mest hensigtsmæssigt at gennemføre direktivet i sin helhed ved ændring, tilpasning og ophævelse af en række bestemmelser i lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union⁴³. Det vil endvidere være nødvendigt med tilpasning og ændring af enkelte bestemmelser i retsplejeloven.

Det vurderes, at et tilvalg af direktivet som udgangspunkt ikke vil ændre på det grundlæggende princip, at tvangsindgreb efter retsplejeloven i Danmark alene vil kunne finde sted, når betingelserne, herunder strafferammebetingelserne i retsplejeloven, er opfyldt. For efterforskningskendelser om identificering af personer, der har abonnement på et bestemt telefonnummer eller en bestemt IP-adresse, vil et tilvalg dog give videre muligheder for fuldbyrdelse i Danmark end efter gældende ret.

Tilsvarende gælder i forhold til afhøring af vidner og sagkyndige i straffesager via telefonkonference. Et tilvalg af direktivet vil betyde, at der ikke ved fuldbyrdelse af europæiske efterforskningskendelser kan stilles krav om, at vidnet eller den sagkyndige giver samtykke til, at afhøringen foregår telefonisk, og at videoafhøring af mistænkte og tiltalte efter anmodning fra en medlemsstat skal kunne foregå her i landet inden for retsplejelovens rammer.

40 Det drejer sig om Europarådets europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager af 20. april 1959 samt dens to tillægsprotokoller og de bilaterale aftaler, der er indgået i henhold til artikel 26 i denne konvention, konvention om gennemførelse af Schengenaftalen, og konvention om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og protokollen.

41 Rådets rammeafgørelse 2008/978/RIA af 18. december 2008 om den europæiske bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager.

42 Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale.

43 Lovbekendtgørelse nr. 213 af 22. februar 2013 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union.

De danske myndigheder har i en straffesag brug for afhøring af et vidne, der befinder sig i Tyskland. De danske myndigheder udsteder en europæisk efterforskningskendelse og sender den til de tyske myndigheder. De tyske myndigheder skal herefter afhøre vidnet inden for direktivets tidsfrister. Resultatet af afhøringen sendes til de danske myndigheder. Afhøringen skal som udgangspunkt ske på samme måde og på samme betingelser, som hvis en myndighed i Tyskland havde anmodet om afhøringen.

Borgere og virksomheder vil i videre omfang kunne blive mødt med efterforskningsforanstaltninger, end det er tilfældet i dag, idet en række efterforskningsforanstaltninger som udgangspunkt skal være til rådighed. F.eks. indebærer direktivet, at Danmark vil være bundet af bestemmelserne om diskrete undersøgelser (efterforskning i straffesager som foretages af embedsmænd, der arbejder under dække eller falsk identitet), hvor Danmark i dag har erklæret ikke at være bundet af de eksisterende forpligtelser herom. Samtidig er der i direktivet foreskrevet en række processuelle garantier, ligesom det generelt tilkendegives, at direktivet respekterer de grundlæggende rettigheder.

Et tilvalg af direktivet skønnes at kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige. Dette skyldes, at et nyt samlet system vil kunne øge antallet af anmodninger fra udlandet, og at det vil kunne kræve ekstra ressourcer at overholde fristerne for behandlingen af anmodninger i medfør af direktivet. Direktivet skønnes foreløbigt at ville kunne medføre årlige merudgifter på i størrelsesordenen 2-4 mio. kr.

De tyske myndigheder har i en straffesag brug for identificering af en person, der har abonnement på en bestemt IP-adresse. De tyske myndigheder udsteder en europæisk efterforskningskendelse. De tyske myndigheder påser, at der kunne være blevet udstedt en kendelse om indhentelse af oplysningerne under samme omstændigheder i en lignende national sag, og at indgrebet står i rimeligt forhold til straffesagens formål. Den europæiske efterforskningskendelse sendes til de danske myndigheder, der sikrer fuldbyrdelse på samme måde og på samme betingelser, som i en tilsvarende dansk sag, herunder kan de danske myndigheder indhente den nødvendige kendelse fra retten. Principielt vil Danmark i sådanne situationer ikke kunne afslå fuldbyrdelse med henvisning til, at den handling, der ligger til grund for anmodningen, ikke er strafbar efter dansk ret. De danske myndigheder indhenter herefter de ønskede oplysninger og giver dem uden unødigt forsinkelse til de tyske myndigheder. De danske myndigheder vil være underlagt direktivets tidsfrister i forbindelse med behandlingen af sagen.

EU har indgået tredjelandsaftaler⁴⁴, som berører direktivets anvendelsesområde.

Det bemærkes, at Storbritannien har tilvalgt direktivet, men at Irland ikke har tilvalgt.

7.1.2. Direktivet om den europæiske beskyttelsesordre og forordningen om den civile beskyttelsesordre

Direktivet om den europæiske beskyttelsesordre⁴⁵ blev vedtaget den 13. december 2011 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 1, litra a og d, og forordningen om den civile beskyttelsesordre⁴⁶ blev vedtaget den 12. juni 2013 med hjemmel i Traktatens artikel 81, stk. 2, litra a, e og f.

Både direktivet og forordningen har – med udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse – til **formål** at indføre en mekanisme, som giver mulighed for, at en afgørelse om en såkaldt beskyttelsesforanstaltning (eksempelvis et tilhold), der er truffet i én medlemsstat, anerkendes af en anden medlemsstat, hvis den beskyttede person befinder sig i denne medlemsstat.

Direktivet og forordningen supplerer hinanden og skaber sammen et samlet system, der skal omfatte alle afgørelser om beskyttelsesforanstaltninger, uanset efter hvilken procedure i den enkelte medlemsstat de er blevet besluttet. Direktivet finder anvendelse på beskyttelsesforanstaltninger i straffesager, mens forordningen finder anvendelse på beskyttelsesforanstaltninger i civile spørgsmål.

Et tilvalg af direktivet vil indebære, at en afgørelse om en beskyttelsesforanstaltning udstedt i Danmark kan anerkendes i en anden medlemsstat, hvis den beskyttede person befinder sig der. Ligeledes vil Danmark skulle anerkende beskyttelsesforanstaltninger udstedt i andre medlemsstater, hvis den beskyttede person befinder sig i Danmark.

De danske regler for meddelelse af tilhold mv. følger af lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning. Det danske system vurderes umiddelbart at være omfattet af anvendelsesområdet for direktivet om den europæiske beskyttelsesordre.

Et tilvalg af direktivet vil kræve visse tilpasninger af dansk lovgivning og praksis, således at der indføres et system for gensidig anerkendelse af tilhold. Det kan ikke udelukkes, at visse tilhold udstedt i Danmark ikke vil opfylde de materielle betingelser i direktivet og derfor ikke kan danne grundlag for en europæisk beskyttelsesordre, hvilket skyldes, at det i visse tilfælde er nemmere at få et tilhold mv. i Danmark end i andre medlemsstater.

44 2010/411/EU: Rådets afgørelse af 28. juni 2010 om undertegnelse på Unionens vegne af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om behandling og overførsel af finansielle betalingsdata fra Den Europæiske Union til USA til brug for programmet til sporing af finansiering af terrorisme, 2010/412/EU: Rådets afgørelse af 13. juli 2010 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om behandling og overførsel af finansielle betalingsdata fra Den Europæiske Union til USA til brug for programmet til sporing af finansiering af terrorisme, 2010/616/EU: Rådets afgørelse af 7. oktober 2010 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Japan om gensidig retshjælp i straffesager, 2012/305/EU: Rådets afgørelse af 7. juni 2012 om indgåelse af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om anvendelsen af visse bestemmelser i konventionen af 29. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og protokollen hertil fra 2001, og 2013/744/EU: Rådets afgørelse af 9. december 2013 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen om eliminerings af ulovlig handel med tobaksvarer til WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning, for så vidt angår dens bestemmelser om forpligtelser vedrørende retligt samarbejde i straffesager, definitionen af strafbare handlinger, og politisamarbejde.

45 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre.

46 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 606/2013 af 12. juni 2013 om gensidig anerkendelse af beskyttelsesforanstaltninger i civile spørgsmål.

En dansk kvinde har fået et tilhold mod sin voldelige eksmand. Kvinden flytter i en periode ind hos sin søster i Paris. I stedet for at skulle søge om et fransk tilhold mod eksmanden hos de franske myndigheder anerkendes det danske tilhold af de franske myndigheder.

Der er ikke noget til hinder for, at Danmark også tilvælger forordningen om den civilretlige beskyttelsesordre. Et sådant tilvalg vil i givet fald ikke have betydning for danske tilhold mv., men vil gøre det muligt i Danmark at anerkende udenlandske civilretlige beskyttelsesforanstaltninger.

Et dansk tilvalg vil indebære en klar fordel for danske borgere, der får mulighed for at tage deres beskyttelse med til andre medlemsstater, ligesom Danmark vil sikre en højere grad af beskyttelse af andre EU-borgere, der befinder sig her. Det er vanskeligt at vurdere, hvor mange personer der vil have nytte af et dansk tilvalg, men antallet må forventes at være forholdsvist begrænset.

En fransk kvinde har fået et tilhold mod sin ekskæreste. Kvinden flytter nu i en periode i sit sommerhus i Skagen. I stedet for at skulle søge om et dansk tilhold mod ekskæresten hos de danske myndigheder anerkendes det franske tilhold af de danske myndigheder.

De nødvendige lovgivningsmæssige tilpasninger af det danske system for udstedelse af tilhold mv. vil have betydning for politidirektøren, der – i tilfælde af dansk tilvalg af begge retsakter – vil få kompetence til at udstede en europæisk beskyttelsesordre samt kompetence til at anerkende europæiske og civilretlige beskyttelsesordrer fra andre medlemsstater. Desuden vil det danske klagesystem i tilholdsloven også skulle finde anvendelse i disse sager.

Et tilvalg af direktivet og forordningen vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen. Storbritannien har endvidere tilvalgt direktivet, mens Irland ikke har tilvalgt.

7.1.3. Menneskehandelsdirektivet

Menneskehandelsdirektivet⁴⁷ blev vedtaget den 5. april 2011 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1.

Direktivet erstatter Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel⁴⁸.

47 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA.

48 Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel.

Direktivet har til **formål** at forbedre forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel og beskytte ofre for menneskehandel. Direktivet indeholder minimumsregler for, hvilke handlinger vedrørende menneskehandel der skal være strafbare. Direktivet fastsætter endvidere regler om sanktioner for strafbare handlinger i relation til både fysiske og juridiske personer. Direktivet fastsætter desuden regler om straffemyndighed, regler om efterforskning og retsforfølgning af sager om menneskehandel samt regler om bistand og støtte, herunder juridisk bistand, der skal ydes til ofre for menneskehandel. Endelig indeholder direktivet regler om medlemsstaternes forebyggende indsats.

En person rekrutterer under anvendelse af tvang en kvinde med henblik på udnyttelse ved prostitution. Den pågældende skal efter direktivet kunne straffes med indtil mindst 10 års fængsel, hvilket svarer til gældende dansk ret.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger i forbindelse med menneskehandel og straffretlige sanktioner herfor. Der er tale om et minimumsdirektiv, og der er derfor ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at kriminalisere menneskehandel i videre omfang, end direktivet kræver. På samme måde kan Danmark vælge at fastsætte eller opretholde højere strafferammer end dem, der følger af direktivet.

Ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven⁴⁹ er det anført, at dansk straffelovgivning bringes i overensstemmelse med direktivet.

Dansk ret vurderes at være i overensstemmelse med direktivet.

De handlinger, der kriminaliseres i direktivet, må således allerede anses for omfattet af straffelovens § 262 a om menneskehandel, der ligeledes opfylder direktivets strafferammekrav om en maksimumsstraf på mindst 5 henholdsvis 10 års fængsel. Endvidere må direktivets bestemmelser om bl.a. juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer og straffemyndighed antages at være i overensstemmelse med straffelovens bestemmelser herom. Ligeledes vurderes dansk ret at være i overensstemmelse med direktivets bestemmelser om bl.a. efterforskning og retsforfølgning, støtte og bistand til ofre for menneskehandel og forebyggelse af menneskehandel.

Ved et tilvalg af direktivet bør det dog overvejes nærmere, om det – med henblik på at sikre en fuldt ud korrekt implementering af direktivet – udtrykkeligt skal fremgå af straffelovens § 262 a eller eventuelt bemærkningerne hertil, at tvangsmidlerne i bestemmelsen også omfatter udnyttelse af en sårbar position og misbrug af magt.

En person modtager en mand med henblik på at udnytte ham til tvangsarbejde. Manden har ikke noget reelt eller acceptabelt alternativ til at finde sig i misbruget. Den pågældende skal efter direktivet kunne straffes med indtil mindst 10 års fængsel, hvilket svarer til gældende dansk ret.

⁴⁹ Lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel m.v.).

Det kan ikke udelukkes, at der ved et tilvalg af direktivet i øvrigt vil skulle foretages lovændringer af mere teknisk karakter f.eks. med henblik på at lovfæste det grundlæggende princip om, at afhøring af ofre ikke må gentages unødigt – i hvert fald i forhold til ofre for menneskehandel.

Det bemærkes, at direktivet kræver, at der ydes visse bistands- og støtteforanstaltninger til ofre for menneskehandel. Den bistand og støtte, der ydes til ofre for menneskehandel i Danmark, er i overensstemmelse med direktivets krav. Foranstaltningerne tilbudt af Center mod Menneskehandel er dog ikke lovfæstede og afhænger af finanslovsbevillingen til regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel. Et tilvalg vil derfor – for at sikre en fuldt ud tilstrækkelig implementering af direktivet – nødvendiggøre en fortsat prioritering af de socialfaglige indsatser, som i dag er finansieret via satspuljemidler, ligesom det vil skulle overvejes nærmere, om disse indsatser bør lovfæstes.

Et tilvalg af direktivet vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

7.1.4. Direktivet om seksuelt misbrug af børn

Direktivet om seksuelt misbrug af børn⁵⁰ blev vedtaget den 13. december 2011 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1.

Direktivet erstatter Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi⁵¹. De lovændringer, der var nødvendige for, at Danmark kunne deltage i vedtagelsen af rammeafgørelsen, blev gennemført ved lov nr. 228 af 2. april 2003 om ændring af straffeloven mv.⁵²

Direktivet har til **formål** at sikre, at der sker en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om seksuelt misbrug af børn i forhold til rammeafgørelsen. Direktivet indeholder minimumsregler for, hvilke handlinger der skal være strafbare. Det drejer sig om seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn, børnepornografi og hvervning af børn til seksuelle formål. Direktivet fastsætter desuden regler om sanktioner for handlingerne omfattet af direktivet. Direktivet indeholder endvidere regler om forebyggelse og efterforskning af de omfattede strafbare handlinger samt om beskyttelse og bistand til ofrene herfor.

En person, der har samleje med et barn under den seksuelle lavalder, skal efter direktivet kunne straffes med indtil mindst 5 års fængsel. Efter direktivet er det overladt til hver medlemsstat at fastsætte den seksuelle lavalder. I dansk ret er den seksuelle lavalder 15 år, og samleje med et barn under 15 år kan allerede efter gældende ret straffes. Strafmaksimum herfor er 12 års fængsel, hvis barnet er under 12 år, eller der er anvendt tvang eller trusler, og ellers 8 års fængsel.

⁵⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA.

⁵¹ Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi.

⁵² Lov nr. 228 af 2. april 2003 om ændring af straffeloven, adoptionsloven og retsplejeloven (Børnepornografi, seksuel udnyttelse af børn, salg af børn og gennemførelse af straffesager om seksuelt misbrug af børn m.v.).

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger i forbindelse med seksuelt misbrug af børn og strafferetlige sanktioner herfor. Der er tale om et minimumsdirektiv, og der er derfor ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at kriminalisere seksuelt misbrug af børn i videre omfang, end direktivet kræver. På samme måde kan Danmark vælge at fastsætte eller opretholde højere strafferammer end dem, der følger af direktivet.

Ved lov nr. 633 af 12. juni 2013 om ændring af straffeloven mv.⁵³ blev der gennemført de ændringer af strafferammer og forældelsesregler, der var nødvendige for at bringe dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktivet.

Dansk ret vurderes at være i overensstemmelse med direktivet.

De handlinger, der efter direktivet skal være strafbare, er således allerede kriminaliseret i straffelovens bestemmelser om seksualforbrydelser. Endvidere kan de pågældende handlinger efter de gældende bestemmelser i straffeloven – i visse tilfælde alene når der foreligger skærpende omstændigheder – straffes med en maksimumsstraf mindst svarende til, hvad direktivet kræver.

Herudover indeholder direktivet bestemmelser om bl.a. juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer, straffemyndighed og efterforskning, der ligeledes må antages at være i overensstemmelse med dansk ret. Direktivets bestemmelser om bistand og støtte til ofre, interventionsprogrammer og forebyggelse vurderes heller ikke at kræve lovændringer, da direktivets krav opfyldes ved de eksisterende foranstaltninger på området.

Der skal efter direktivet være mulighed for, at medlemsstaternes kompetente myndigheder har ret til at beslaglægge og konfiskere f.eks. en computer, der har været anvendt til at udbrede børnepornografi. Efter direktivet er det overladt til hver medlemsstat at fastsætte de nærmere betingelser for beslaglæggelse og konfiskation. I dansk ret er der allerede mulighed for at beslaglægge og konfiskere f.eks. en computer, der har været anvendt til at udbrede børnepornografi.

Et tilvalg af direktivet vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

7.1.5. Cybercrime-direktivet

Cybercrime-direktivet⁵⁴ blev vedtaget den 12. august 2013 med hjemmel i Traktatens artikel 83, stk. 1.

⁵³ Lov nr. 633 af 12. juni 2013 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning og lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling m.v. (Seksuualforbrydelser).

⁵⁴ 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 erstatter Rådets rammeafgørelse om cybercrime⁵⁵. Rammeafgørelsen blev sammen med Europarådets konvention om IT-kriminalitet fra 2001 gennemført i dansk ret ved lov nr. 352 af 19. maj 2004 om ændring af straffeloven mv.⁵⁶

Direktivet har til **formål** at sikre, at der sker en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til rammeafgørelsen, idet det er af afgørende betydning for borgere, virksomheder og samfundet i øvrigt, at der er tillid til informationssystemers funktionsdygtighed og sikkerhed. Direktivet indeholder minimumsregler for, hvilke handlinger vedrørende cybercrime der skal være strafbare. Det drejer sig bl.a. om ulovlig adgang til informationssystemer, ulovlige indgreb i informationssystemer, ulovlige indgreb i data og ulovlig opfangning, herunder medvirken hertil og forsøg herpå. Direktivet fastsætter endvidere regler om sanktioner for strafbare handlinger omfattet af direktivet i relation til både fysiske og juridiske personer, regler om straffemyndighed og regler om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Derudover viderefører direktivet allerede eksisterende informationsudveksling og indsamling af statistik i det bestående netværk af kontaktpunkter, der er etableret i regi af Europarådet, og som Danmark allerede deltager i. Efter direktivet skal hasteanmodninger mellem EU-medlemsstater håndteres inden for otte timer.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger i forbindelse med cybercrime og strafferetlige sanktioner herfor. Der er tale om et minimumsdirektiv, og der er derfor ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at kriminalisere cybercrime i videre omfang, end direktivet kræver. På samme måde kan Danmark vælge at fastsætte eller opretholde højere strafferammer end dem, der følger af direktivet.

Dansk ret vurderes i vidt omfang allerede at være i overensstemmelse med direktivet. De handlinger, der kriminaliseres i direktivet, herunder forsøg på og medvirken til at begå disse handlingerne, må således allerede anses for omfattet af straffeloven. Endvidere må direktivets bestemmelser om juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer og straffemyndighed antages at være i overensstemmelse med straffelovens bestemmelser herom.

Et tilvalg af direktivet forventes dog at nødvendiggøre visse lovændringer. Der er således behov for, at strafferammen i straffelovens § 293, stk. 2, om rådighedshindring skærpes fra 2 års fængsel til henholdsvis 3 års fængsel, når et betydeligt antal informationssystemer er blevet berørt, og 5 års fængsel, når den strafbare handling er begået af en kriminel organisation, der er forvoldt alvorlig skade, eller der er tale om et kritisk infrastruktursystem. Strafskærpelsen vil ikke nødvendigvis have betydning for den konkrete strafudmåling.

En person, der hindrer adgangen til et betydeligt antal informationssystemer (e-boks, netbank mv.), vil efter direktivet skulle straffes med indtil mindst 3 års fængsel. Dette vil allerede kunne straffes efter dansk ret, idet det bemærkes, at strafferammen er 2 års fængsel.

55 Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA af 24. februar 2005 om angreb på informationssystemer.

56 Lov nr. 352 af 19. maj 2004 om ændring af straffeloven, retsplejeloven, markedsføringsloven og ophavsretsloven (It-kriminalitet m.v.).

Derudover indebærer direktivet, at identitetstyveri – i det omfang identitetstyveri ikke er særskilt kriminaliseret – skal kunne anses som en skærpende omstændighed. Straffeloven indeholder ikke en selvstændig kriminalisering af identitetstyveri, men direktivet stiller heller ikke krav herom. Derimod forudsætter en fuldt korrekt implementering af direktivet i dansk ret, at det bliver lovfæstet, at den form for identitetstyveri, som er omfattet af direktivet (dvs. identitetstyveri i forbindelse med overtrædelse af straffelovens §§ 193, 291 og 293 om rådighedshindringer, driftsforstyrrelser og hærværk) skal kunne anses som en skærpende omstændighed. Det kan f.eks. gøres ved at udvide straffelovens § 81, der indeholder en ikke-udtømmende opregning af forhold, der i almindelighed skal indgå som skærpende omstændigheder ved straffens fastsættelse.

Det vil desuden skulle overvejes, om der skal foretages ændringer af mere teknisk karakter. Det drejer sig om, hvorvidt det udtrykkeligt bør anføres i straffelovens § 293, stk. 2, at den skærpede strafferamme finder anvendelse i tilfælde, hvor et betydeligt antal informationssystemer er blevet berørt gennem anvendelsen af et værktøj omfattet af direktivet, samt om hærværk begået mod et kritisk infrastruktur-informationssystem udtrykkeligt skal omfattes af den skærpede strafferamme i straffelovens § 291, stk. 2, om hærværk af betydeligt omfang mv.

En person hindrer adgangen til oplysninger om enkeltpersoners aktuelle og historiske behandlinger i sundhedsvæsenet, der er lagret i et informationssystem. Et informationssystem til lagring af sådanne behandlingsoplysninger vil som udgangspunkt være væsentligt til opretholdelse af menneskers sundhed, og hindring af adgangen til oplysningerne vil kunne påvirke enkeltpersoners behandling. Efter direktivet vil et sådant hærværk skulle straffes med indtil mindst 5 års fængsel. Dette vil allerede være strafbart efter dansk ret, idet det bemærkes, at strafferammen for en sådan rådighedshindring er 2 års fængsel, hvis der er tale om en overtrædelse af mere systematisk eller organiseret karakter, eller der i øvrigt foreligger særligt skærpende omstændigheder.

Med hensyn til direktivets bestemmelse om udveksling af oplysninger bemærkes det, at dette skal ske inden for rammerne af eksisterende netværk af kontaktpunkter, herunder navnlig i regi af Europarådet, som Rigspolitiet allerede deltager i. Efter direktivet skal hasteanmodninger i de eksisterende netværk af kontaktpunkter håndteres inden for otte timer. Rigspolitiet tager allerede i dag del i hastende udveksling af oplysninger, idet lignende bestemmelser om hastesikring af data følger af Europarådets konvention.

Et tilvalg af direktivet vil kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige, idet direktivets bestemmelser om indsamling af statistiske oplysninger om it-forbrydelser kan medføre, at der skal foretages systemtilpasninger hos Rigspolitiet. Omkostningerne til tilpasning af de nuværende systemer vurderes umiddelbart at kunne udgøre i størrelsesordenen 3-5 mio. kr. Skønnet er behæftet med en betydelig usikkerhed.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

7.1.6. Markedsmisbrugsdirektivet

Markedsmisbrugsdirektivet⁵⁷ blev vedtaget den 16. april 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 83, stk. 2.

Direktivet har til **formål** at medvirke til at sikre integriteten af de finansielle markeder i EU og forbedre investorbekyttelsen og tilliden til disse markeder. Direktivet indeholder minimumsregler om afgrænsningen af grove markedsmisbrugsovertrædelser og fastsætter strafferetlige sanktioner herfor. Direktivet indeholder nærmere regler om, hvilke handlinger der udgør grove tilfælde af insiderhandel, uretmæssig videregivelse af intern viden og kursmanipulation, herunder forsøg herpå og medvirken hertil. Direktivet fastsætter endvidere regler om strafferetlige sanktioner herfor i relation til både fysiske og juridiske personer. Direktivet fastsætter desuden regler om straffemyndighed for de handlinger, der er omfattet af direktivet.

Direktivet skal ses i sammenhæng med markedsmisbrugsforordningen⁵⁸, der bl.a. fastsætter administrative sanktioner (dog med mulighed for i stedet at vælge at fastsætte strafferetlige sanktioner) for mindre grove overtrædelser af forbuddene mod insiderhandel, uretmæssig videregivelse af intern viden og markedsmisbrug. Det er således de samme handlinger, der kriminaliseres i de to retsakter, som derfor også supplerer hinanden. Mens sanktioner for overtrædelse af forordningen alene kræver uagtsomhed, falder forsætlig markedsmisbrug, i det mindste i grove tilfælde, under direktivets anvendelsesområde. Markedsmisbrugsforordningen, som finder anvendelse fra 3. juli 2016, er ikke omfattet af retsforbeholdet og er således gældende for Danmark. Særligt på det finansielle område er det i de senere år blevet meget almindeligt, at lovgivning, som hidrører fra gennemførelse af direktiver, suppleres med forordninger mv., som gælder umiddelbart i medlemsstaterne. Direktiverne og forordningerne mv. skal samlet sikre en ensretning af det finansielle system i hele EU, der kan medvirke til at skabe en øget finansiell stabilitet på tværs af samtlige medlemsstater.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger i forbindelse med markedsmisbrug og strafferetlige sanktioner herfor. Der er tale om et minimumsdirektiv, og der er derfor ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at kriminalisere markedsmisbrug i videre omfang, end direktivet kræver. På samme måde kan Danmark vælge at fastsætte eller opretholde højere strafferammer end dem, der følger af direktivet.

En person sælger under særligt skærpene omstændigheder en større mængde aktier i et selskab, selv om vedkommende har intern viden om, at selskabet senere samme dag vil komme med oplysninger, som vil medføre et kursfald i selskabets aktier, så vedkommende opnår en betydelig gevinst. Personen overtræder hermed direktivets forbud mod insiderhandel. Dette skal efter direktivet kunne straffes med indtil mindst 4 års fængsel. Forholdet vil allerede være strafbart efter dansk ret i medfør af straffelovens § 299 d, der har en strafferamme på 6 års fængsel.

⁵⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner for markedsmisbrug.

⁵⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/6/EF og Kommissionens direktiv 2003/124/EF, 2003/125/EF og 2004/72/EF.

Dansk ret vurderes i vidt omfang allerede at være i overensstemmelse med direktivet. De handlinger, der efter direktivet skal være strafbare, vurderes således allerede at være kriminaliserede, når markedsmisbrugsforordningen træder i kraft den 3. juli 2016, og den nødvendige gennemførelseslovgivning er blevet vedtaget.

Insiderhandel, uretmæssig videregivelse af intern viden og kursmanipulation straffes i dansk ret med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder, jf. værdipapirhandelsloven. Under særligt skærpende omstændigheder straffes overtrædelse af værdipapirhandelslovens bestemmelser om insiderhandel og kursmanipulation med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 299 d, stk. 1.

Markedsmisbrugsforordningen forventes at medføre, at de materielle forbudsbestemmelser i værdipapirhandelsloven ophæves, og at strafbestemmelsen i værdipapirhandelsloven og straffelovens § 299 d ændres, således at der i disse bestemmelser i stedet henvises til markedsmisbrugsforordningens bestemmelser om insiderhandel, uretmæssig videregivelse af intern viden og kursmanipulation.

En person opkøber over en periode på to år systematisk aktier for et større millionbeløb i mindre selskaber. Personen offentliggør herefter en række artikler, hvor personen skriver sin mening om og direkte anbefaler, at læserne køber og/eller beholder deres aktier i de pågældende selskaber, idet personen oplyser, at det vil medføre langsigtet større kurspotentiale. Personen sælger umiddelbart efter offentliggørelsen af artiklerne sin aktiebeholdning i selskaberne med betydelig vinding til følge. Personen vil have gjort sig skyldig i grov kursmanipulation efter direktivets regler og skal straffes med indtil mindst 4 års fængsel. Forholdet vil, hvis der konkret vurderes at foreligge særligt skærpende omstændigheder, være omfattet af straffelovens § 299 d, der har en strafferamme på 6 år.

Et tilvalg af direktivet forventes at nødvendiggøre enkelte lovændringer. Således vil strafferammen for grove tilfælde af uretmæssig videregivelse af intern viden skulle forhøjes fra 1 år og 6 måneders fængsel til mindst 2 år, hvilket ikke nødvendigvis vil have betydning for den konkrete strafudmåling.

En person videregiver intern viden, der kan have betydning for kursdannelsen af værdipapirer. Hvis der er tale om et groft tilfælde, skal personen efter direktivet kunne straffes med indtil mindst 2 års fængsel. Forholdet vil allerede være strafbart efter dansk ret, idet det bemærkes, at strafferammen er 1 år og 6 måneder.

Et tilvalg af direktivet vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at Irland har tilvalgt direktivet, men at Storbritannien ikke har tilvalgt.

7.1.7. Direktivet om falskmøntneri

Direktivet om falskmøntneri⁵⁹ blev vedtaget den 15. maj 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 83, stk. 1.

Direktivet erstatter Rådets rammeafgørelse om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri i forbindelse med indførelsen af euroen⁶⁰. Rammeafgørelsen blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 280 af 25. april 2001 om ændring af straffeloven mv.⁶¹

En person fremstiller under anvendelse af en farvefotokopieringsmaskine 100 falske 50-euro-sedler og nogle falske 100 kr.-sedler for at bringe dem i anvendelse som ægte. Personen vil i medfør af direktivet skulle straffes med indtil mindst 8 års fængsel. Dette vil allerede kunne straffes efter straffelovens § 166, der har en strafferamme på 12 års fængsel.

Direktivet har til **formål** at beskytte euroen og andre valutaer mod falskmøntneri med henblik på at sikre borgere og virksomheders tillid til ægtheden af mønter og sedler, der er i omløb i EU. Direktivet indeholder minimumsregler for, hvilke handlinger vedrørende falskmøntneri der skal være strafbare. Direktivet fastsætter endvidere regler om sanktioner for strafbare handlinger omfattet af direktivet både i forhold til fysiske og juridiske personer. Herudover indeholder direktivet regler om straffemyndighed og om efterforskning af sager om falskmøntneri og undersøgelse af formodede falske penge.

En person, som benytter en falsk 50-euro-seddel som betalingsmiddel for køb af varer, vil skulle straffes efter direktivet med indtil mindst 5 års fængsel. Medlemsstaterne kan dog fastsætte andre strafferetlige sanktioner herunder bøde, hvis de falske penge blev modtaget uden kendskab til, at de var falske, men videregivet med dette kendskab. Dette forhold vil allerede kunne straffes efter straffelovens § 167. Strafferammen i § 167 er 12 års fængsel. Hvis personen havde modtaget den falske pengeseddel i den tro, at den var ægte, kan straffen dog nedsættes til bøde.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til afgrænsningen af strafbare handlinger i forbindelse med falskmøntneri og strafferetlige sanktioner herfor. Der er tale om et minimumsdirektiv, og der er derfor ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at kriminalisere falskmøntneri i videre omfang, end direktivet kræver. På samme måde kan Danmark vælge at fastsætte eller opretholde højere strafferammer end dem, der følger af direktivet.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen.

⁶¹ Lov nr. 280 af 25. april 2001 om ændring af straffeloven, lov om international fuldbyrdelse af straf m.v., lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf m.v. og lov om udlevering af lovovertrædere samt forskellige andre love (Gennemførelse af EU-rammeafgørelse om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, 1. tillægsprotokol til den europæiske konvention om overførsel af domfældte og FN-konventionen til bekæmpelse af terrorbombninger samt ændringer som følge af afskaffelse af hæftestrafpen m.v.).

Dansk ret vurderes at være i overensstemmelse med direktivet. De handlinger, der kriminaliseres i direktivet, må således allerede – bl.a. i lyset af straffelovens bestemmelser om forsøg og medvirken – anses for at være omfattet af straffelovens §§ 166 og 167 om pengefalsk eller eventuelt af § 279 om bedrageri.

Det følger af direktivet, at fremstilling eller forandring af penge skal kunne straffes med en maksimumsstraf på mindst 8 års fængsel, og at udgivelse af falske penge samt indførsel, udførsel, transport, modtagelse eller anskaffelse af falske penge skal kunne straffes med en maksimumsstraf på mindst 5 års fængsel. Dansk ret anses for at være i overensstemmelse med direktivets sanktionsbestemmelser, idet straffelovens §§ 166 og 167 har en strafferamme på 12 års fængsel, og § 279, jf. §§ 285-286, har en strafferamme på henholdsvis 1 år og 6 måneder og 8 års fængsel.

Herudover indeholder direktivet bestemmelser om bl.a. juridiske personers ansvar og sanktioner over for juridiske personer, straffemyndighed, efterforskning og undersøgelse af formodede falske penge, der ligeledes må antages at være i overensstemmelse med dansk ret.

En person har med henblik på udgivelse besiddet 50 falske 100-euro-sedler, og han overdrager nu 20 stk. til en anden person, som efterfølgende benytter 10 af sedlerne som betaling. Dette forhold vil i medfør af direktivet være strafbart med indtil mindst 5 års fængsel. Forholdet vil allerede efter dansk ret være strafbart som forsøg og medvirken til udgivelse af falske penge efter straffelovens § 167, der har en strafferamme på fængsel i 12 år.

Ved et tilvalg af direktivet skal det dog overvejes nærmere, om der – med henblik på at sikre en korrekt implementering af direktivet – skal gennemføres visse lovændringer af mere teknisk karakter vedrørende bl.a. definitionen af penge, ligesom det nærmere bør overvejes, om det udtrykkeligt skal fremgå af straffelovens §§ 166 og 167, at bestemmelserne tillige finder anvendelse på handlinger vedrørende penge, som ikke er sat i lovligt omløb, men som er bestemt til at blive sat i lovligt omløb.

Et tilvalg af direktivet vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at Irland har tilvalgt direktivet, men at Storbritannien ikke har tilvalgt.

7.1.8. Konfiskationsdirektivet

Konfiskationsdirektivet⁶² blev vedtaget den 3. april 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1.

62 Europa-Parlamentet 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.

Direktivet erstatter Rådets fælles aktion vedrørende hvidvaskning af penge mv.⁶³ samt visse bestemmelser i Rådets rammeafgørelse om hvidvaskning af penge mv.⁶⁴ og Rådets rammeafgørelse om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold⁶⁵.

Direktivet har til **formål** at tilnærme medlemsstaternes regler med henblik på at sikre en mere effektiv og konsekvent konfiskation af aktiver fra kriminelle forhold. Direktivet indeholder minimumsregler om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbare forhold. Direktivets anvendelsesområde er begrænset til visse former for grovere kriminalitet, herunder bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af kvinder og børn, narkotikahandel og hvidvaskning af penge. Direktivet berører ikke de procedurer, som medlemsstaterne kan anvende til at foretage konfiskation.

Direktivet indeholder nærmere regler om, at der skal kunne ske indefrysning (beslaglæggelse) og konfiskation af aktiver fra strafbare forhold gennem direkte konfiskation, værdikonfiskation, udvidet konfiskation, konfiskation uden forbindelse med domfældelse og konfiskation hos tredjepart. Direktivet indeholder endvidere regler om fuldbyrdelse af konfiskationsafgørelser og om forvaltning af indefrosne og konfiskerede formuegoder.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til indefrysning og konfiskation. Der er tale om et minimumsdirektiv, og der er derfor ikke noget til hinder for, at Danmark vælger at foretage konfiskation og beslaglæggelse i videre omfang, end direktivet kræver.

Dansk ret vurderes i vidt omfang allerede at være i overensstemmelse med direktivet. Et tilvalg af direktivet forventes dog at have en række lovgivningsmæssige konsekvenser, herunder ændringer som vil bryde med grundlæggende retssikkerhedsmæssige garantier i dansk ret.

Et tilvalg forventes at nødvendiggøre en lovændring med henblik på, at der i sager omfattet af direktivets anvendelsesområde skal kunne foretages konfiskation, selv om en straffesag i en periode ikke kan gennemføres på grund af den tiltaltes længerevarende sygdom (dvs. hvor tiltalte efter dansk ret har lovligt forfald).

Det er et grundlæggende princip i dansk ret, at en tiltalt i en straffesag har både ret og pligt til at være til stede ved behandlingen af straffesagen. Det er derfor udgangspunktet, at en straffesag udsættes, hvis tiltalte har lovligt forfald, eller hvis tiltalte ikke er til stede ved begyndelsen af eller udebliver i løbet af straffesagens hovedforhandling. Det er dog under visse betingelser muligt for retten at afsige udeblivelsesdom. Adgangen til at afsige udeblivelsesdom er begrænset til sager, hvor den tiltalte ikke har lovligt forfald, og hvor tiltalte f.eks. er undvejet, efter at anklageskriftet er blevet forkyndt for den pågældende, samt i mindre sager, hvor tiltalte enten har givet samtykke til gennemførelse af hovedforhandlingen, eller hvor der alene idømmes under 3 måneders fængsel eller bl.a. konfiskation.

63 Rådets fælles aktion 98/699/RIA af 3. december 1998 vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold.

64 Rådets rammeafgørelse 2001/500/RIA af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold.

65 Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold.

En gennemførelse af direktivet vil medføre en væsentlig fravigelse af dette grundlæggende princip, idet der – alene med det formål at sikre konfiskation – vil være tale om uden tiltaltes tilstedeværelse (på grund af lovligt forfald) at fremme en sag om alvorlig kriminalitet og foretage fuldstændig bevisførelse og bevisbedømmelse, hvor der ud over konfiskationen efterfølgende på samme grundlag vil kunne udmåles en streng straf. Tiltaltes tilstedeværelse kan af retssikkerhedsmæssige grunde særligt være nødvendig, hvis tiltalen må antages at have væsentlig betydning for den tiltalte, f.eks. på grund af kriminalitetens art, og adgangen til at afsige udeblivelsesdom i mindre sager uden tiltaltes samtykke forudsættes hovedsageligt anvendt i forbindelse med mindre, ukomplicerede og mere takstmæssige lovovertrædelser. At der af retssikkerhedsmæssige grunde ikke efter dansk ret kan ske konfiskation af aktiver, hvis sagen ikke kan gennemføres på grund af tiltaltes sygdom, indebærer ikke, at tiltalte uden videre kan råde over aktiverne, idet de vil kunne beslaglægges efter reglerne herom i retsplejeloven, indtil dom kan afsiges.

Straffesagen mod en person må udsættes på grund af dennes sygdom (lovligt forfald). Efter direktivet skal den pågældende kunne få konfiskeret udbyttet fra den strafbare handling, som den pågældende – endnu ikke – er dømt for at have begået. Dette vil ikke være muligt efter dansk ret, hvor der dog vil kunne ske beslaglæggelse med henblik på eventuel senere konfiskation.

Herudover vil adgangen til at foretage udvidet konfiskation (konfiskation af formuegoder ud over udbytte) skulle udvides til bl.a. også at omfatte strafbare handlinger, der i dansk ret ikke allerede har en strafferamme på mindst 6 års fængsel eller vedrører narkotikakriminalitet. I dansk ret er der således af retssikkerhedsmæssige grunde alene adgang til udvidet konfiskation i sager om strafbare forhold med en strafferamme på 6 års fængsel eller overtrædelse af narkotikalovgivningen. En sådan ændring antages bl.a. at berøre straffelovens regler om aktiv og passiv bestikkelse i den private sektor og om medvirken til strafbare handlinger begået af en kriminel organisation.

En person, der er ansat i en dansk virksomhed, dømmes for bestikkelse efter straffelovens § 299, stk. 2, for at modtage en fordel fra en tredjemand, da fordelen er ydet for at få personen til i strid med sine pligter over for virksomheden at foretage en handling på en bestemt måde. I forbindelse med straffesagen vil der kunne foretages konfiskation af udbyttet fra de forhold, som personen dømmes for, samt af store, uforklarlige formuegoder, som personen er i besiddelse af, og som formodes at stamme fra et længere forløb med bestikkelse, f.eks. en sejlbad. Konfiskation forudsætter, at personen ikke selv kan sandsynliggøre, at båden er erhvervet for lovlige midler. Dette vil ikke være muligt efter dansk ret, da strafferammen for bestikkelse i den private sektor kun er 4 års fængsel.

Endvidere vil adgangen til at foretage konfiskation hos en tredjemand skulle udvides, så det bliver muligt at foretage konfiskation hos andre end tiltalte, der var bekendt med eller har udvist simpel uagtsomhed med hensyn til det overdragnes forbindelse med en strafbar handling. Efter gældende dansk ret skal tredjemand af retssikkerhedsmæssige årsager som minimum have udvist grov uagtsomhed i forbindelse med overdragelsen, før der kan foretages konfiskation. Det bemærkes, at en

person, der forsætligt modtager en del af udbyttet fra en strafbar lovovertrædelse, kan straffes for hæleri, jf. straffelovens § 290, mens den, der groft uagtsomt har tilforhandlet sig eller på anden lignende måde har modtaget ting, der er erhvervet ved en berigelsesforbrydelse, kan straffes efter straffelovens § 303. Udbytte fra sådanne selvstændige lovovertrædelser vil kunne konfiskeres efter de almindelige regler.

En person bliver gennem en kollega sat i forbindelse med en anden, som den pågældende køber en næsten ny spillekonsol af til lidt over halv pris i forhold til butiksprisen. Sælgeren fortæller blot, at der var tale om et fejkøb, og køberen spørger ikke nærmere ind til, hvor og hvordan sælgeren har anskaffet sig spilkonsollen. Det viser sig imidlertid, at sælgeren er en del af en kriminel organisation og har skaffet sig spilkonsollen i forbindelse med en omfattende bølge af organiserede indbrud. Hvis retten lægger til grund, at køberen i forbindelse med købet af spilkonsollen har udvist blot simpel uagtsomhed med hensyn til, at spilkonsollen er stjålet, kan den konfiskeres hos køberen. Køberen vil herefter være henvist til at søge sig erstattet for sit tab hos den, han købte spilkonsollen af. Efter dansk ret vil køberen som minimum skulle have udvist grov uagtsomhed i forbindelse med købet, for at der kan ske konfiskation af spilkonsollen. Det bemærkes, at det efter omstændighederne kan straffes som hæleri, hvis køberen forsætligt har købt en stjålet spilkonsol, mens det efter omstændighederne kan straffes som uagtsomt hæleri, hvis køberen har udvist grov uagtsomhed. I begge tilfælde vil spilkonsollen også efter gældende ret kunne konfiskeres.

Et tilvalg af direktivet vurderes at ville kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige, idet Danmark bliver forpligtet til årligt at fremsende statistik på beslaglæggelser og konfiskation til Kommissionen. Disse oplysninger er ikke tilgængelige i dag og kræver således systemtilpasninger. Det skønnes foreløbigt at koste i størrelsesordenen 5 mio. kr. at tilpasse de nuværende systemer til udarbejdelse af den påkrævede statistik.

Det bemærkes, at Irland har tilvalgt direktivet, men at Storbritannien ikke har tilvalgt.

7.1.9. Direktivet om ret til tolke- og oversætterbistand

Direktivet om ret til tolke- og oversætterbistand⁶⁶ blev vedtaget den 20. oktober 2010 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, litra b.

Direktivet har til **formål** at sikre mistænkte og tiltaltes ret til tolkning og oversættelse i straffesager. Direktivet indeholder minimumsregler om retten til vederlagsfri tolke- og oversætterbistand i straffesager og i sager vedrørende fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Direktivet indeholder endvidere bestemmelser om tolkningens kvalitet.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til retten til tolke- og oversætterbistand. Da der er tale om et minimumsdirektiv, er der ikke noget til hinder for, at Danmark fastsætter eller opretholder et højere rettighedsniveau end det,

⁶⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20. oktober 2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager.

der følger af direktivet. Et dansk tilvalg vil alene have betydning i forhold til straffesager i Danmark. Det skyldes, at de andre medlemsstater allerede er forpligtede af direktivet, der ikke skelner mellem egne statsborgere og udenlandske statsborgere, og således finder anvendelse på alle mistænkte og tiltalte.

En person, der bliver tiltalt i en straffesag og ikke forstår dansk, har ret til vederlagsfri tolkning under retssagen. Dette er i overensstemmelse med gældende dansk ret.

Dansk ret vurderes i vidt omfang allerede at være i overensstemmelse med direktivet. Et tilvalg af direktivet vurderes dog at nødvendiggøre visse lovændringer.

Sigtede og tiltalte i straffesager og personer, der søges udleveret efter en europæisk arrestordre, har efter gældende dansk ret i vid udstrækning allerede ret til vederlagsfri tolkning og oversættelse, hvis de ikke taler eller forstår dansk. Denne retstilstand følger bl.a. af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, cirkulæreskrivelser og almindelige forvaltningsretlige principper. For at sikre en fuldt ud korrekt implementering af direktivet vil det være nødvendigt at lovfæste denne retstilstand.

Direktivets bestemmelse om ret til vederlagsfri oversættelse af væsentlige dokumenter må herudover antages at give en videre ret til skriftlig oversættelse af dokumenter end efter gældende dansk ret. Efter gældende ret er det således f.eks. som udgangspunkt ikke et krav, at dommen i en straffesag mod en person, der ikke forstår dansk, oversættes skriftligt, idet det som udgangspunkt er tilstrækkeligt, at den pågældende på anden måde gøres bekendt med dommens resultat og begrundelse. Efter direktivet er udgangspunktet derimod, at dommen skal oversættes skriftligt af myndighederne, dog ikke passager, der ikke er relevante for, at den tiltalte kan få kendskab til sagen mod vedkommende. Det gælder, uanset om den pågældende bor i Danmark eller i et andet land. Der er kun mulighed for at fravige dette udgangspunkt ved at give en mundtlig oversættelse eller et mundtligt sammendrag, hvis dette ikke vanskeliggør en retfærdig rettergang. Dog kan tiltalte give afkald på retten til oversættelse efter at have modtaget juridisk rådgivning eller på anden måde at have opnået fuldt kendskab til konsekvenserne af at give afkald på retten.

Det kan endvidere ikke udelukkes, at direktivets bestemmelse om tolkning ved kommunikation mellem den mistænkte eller tiltalte og dennes advokat går videre, end hvad der følger af gældende dansk ret.

Det vurderes umiddelbart, at direktivets bestemmelser om ret til at gøre indsigelse mod en afgørelse om afslag på tolkebistand eller om ikke at foretage oversættelse samt ret til at klage over tolknings eller oversættelsens kvalitet ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Der kan endvidere af hensyn til en fuldt korrekt implementering af direktivet være behov for at indføre en lovregulering af direktivets pligt til at protokollere visse oplysninger vedrørende retten til tolkning og oversættelse. Desuden bør det af hensyn til direktivets kvalitetskrav til tolkning og oversættelse overvejes at indføre regler om tegnsprogstolke mv.

En person, der bliver dømt i en straffesag ved en dansk domstol og ikke forstår dansk, skal som udgangspunktet have en skriftlig oversættelse af dommen. Det gælder, uanset om den pågældende bor i Danmark eller i et andet land. Der er kun mulighed for at fravige dette udgangspunkt ved at give en mundtlig oversættelse eller et mundtligt sammendrag af dommen, hvis dette ikke vanskeliggør en retfærdig rettergang. Dog kan den pågældende give afkald på retten til oversættelse efter at have modtaget juridisk rådgivning eller på anden måde at have opnået fuldt kendskab til konsekvenserne af at give afkald på retten. Dette er ikke tilfældet efter gældende dansk ret, hvor det som udgangspunkt er tilstrækkeligt, at den pågældende mundtligt bliver oplyst om dommens resultat og begrundelse på et sprog, som den pågældende forstår.

Det bemærkes, at direktivet efter sin ordlyd finder anvendelse på ”mistænkte og tiltalte”. Det er ved analysen af direktivet lagt til grund, at der ved mistænkt reelt forstås sigtet.

Et tilvalg af direktivet vurderes at kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige, idet Danmark som hovedregel i videre omfang bliver forpligtet til at oversætte enhver afgørelse om frihedsberøvelse, anklageskrift og dom skriftligt for en mistænkt eller tiltalt, som ikke forstår eller taler dansk. Det vil kunne medføre merudgifter til oversættelser, idet der ikke i dag oversættes skriftligt i det omfang, som forudsættes i direktivet.

Det skønnes helt foreløbigt, at merudgifterne årligt vil kunne beløbe sig til i størrelsesordenen 20 mio. kr., såfremt alle væsentlige dokumenter skal oversættes skriftligt. Beregningerne er behæftet med en vis usikkerhed.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

Ambassaderne i Berlin, Haag og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med direktivet. Svenske og nederlandske myndigheder oplyser, at direktivet har været forbundet med omkostninger. De tyske myndigheder har oplyst, at antallet af oversatte retsdokumenter i 2014 generelt var lavt.

7.1.10. Direktivet om ret til information under straffesager

Direktivet om ret til information under straffesager⁶⁷ blev vedtaget den 22. maj 2012 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2.

Direktivet har til **formål** at sikre retten til information for mistænkte og tiltalte personer vedrørende deres rettigheder i straffesager og tiltalen mod dem. Direktivet indeholder minimumsregler om bl.a. ret til generel mundtlig information om mistænkte og tiltaltes rettigheder inden for strafferetsplejen, ret til skriftlig information om rettigheder i forbindelse med anholdelse, ret til skriftlig information om rettigheder, der følger af en sag om fuldbyrdelsen af en europæisk arrestordre, ret til information om tiltalen og adgang til aktindsigt.

67 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til retten til information. Da der er tale om et minimumsdirektiv, er der ikke noget til hinder for, at Danmark fastsætter eller opretholder et højere rettighedsniveau end det, der følger af direktivet. Et dansk tilvalg vil alene have betydning i forhold til straffesager i Danmark. Det skyldes, at de andre medlemsstater allerede er forpligtede af direktivet, der ikke skelner mellem egne statsborgere og udenlandske statsborgere og således finder anvendelse på alle mistænkte og tiltalte.

Dansk ret vurderes i vidt omfang allerede at være i overensstemmelse med direktivet. På enkelte punkter går direktivet dog videre end dansk ret, og et tilvalg af direktivet vurderes derfor at nødvendiggøre enkelte lovændringer, ligesom der – med henblik på at sikre en fuldt ud korrekt implementering af direktivet – skal gennemføres visse lovændringer af mere teknisk karakter.

Et tilvalg af direktivet vurderes således at nødvendiggøre enkelte ændringer af retsplejeloven og udleveringsloven, idet dansk ret ikke indeholder udtrykkelige regler om, at en sigtet eller tiltalt skal informeres om ret til aktindsigt, om ret til tolkning og oversættelse samt om ret til at få prøvet anholdelsens lovlighed, ligesom dansk ret ikke indeholder en ret til – allerede på tidspunktet for sigtelsen – at blive informeret om ret til information om en eventuel senere tiltale. Udleveringsloven indeholder heller ikke udtrykkelige regler om ret til information for personer i sager om fuldbyrdelse af en europæisk arrestordre. Der vurderes endvidere at være behov for en ændring af retsplejeloven for så vidt angår én af undtagelserne for aktindsigt for sigtede uden forsvarer, idet den gældende undtagelse muligvis er for bred.

En sigtet eller tiltalt person, der anholdes, får et lovfæstet krav på skriftlig information om bl.a. ret til lægehjælp. Denne oplysning gives efter praksis også i Danmark i dag.

Derudover forventes et tilvalg umiddelbart at nødvendiggøre visse mindre ændringer af retsplejeloven. Der vil i et vist omfang være tale om at lovfæste allerede gældende administrative regler og praksis om mistænkte eller tiltaltes ret til information i forbindelse med straffesager, herunder navnlig kravet om skriftlig meddelelse af rettigheder til anholdte, der forudsætter visse tilpasninger af administrativ karakter.

Det bemærkes, at direktivet efter sin ordlyd finder anvendelse på ”mistænkte og tiltalte”. Det er ved analysen af direktivet lagt til grund, at der ved mistænkt reelt forstås sigtet.

Et tilvalg af direktivet vurderes at kunne medføre mindre **økonomiske konsekvenser** for politiet afhængig af, hvordan direktivet konkret implementeres i dansk ret.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

7.1.11. Offerdirektivet

Offerdirektivet⁶⁸ blev vedtaget den 25. oktober 2012 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2.

⁶⁸ 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 og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA.

Direktivet erstatter Rådets rammeafgørelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager⁶⁹.

Direktivet har til **formål** at sætte rammer for myndigheders behandling af ofre for kriminalitet og sikre, at ofret får passende information, støtte og beskyttelse og kan deltage i straffesagen. Direktivet indeholder minimumsregler om information og støtte til ofre, herunder om ofres ret til at modtage en række nærmere opregnede oplysninger, om ofres rettigheder i forbindelse med anmeldelse, om ofres ret til at få information om sagen og om ofres ret til tolkning og oversættelse. Direktivet indeholder endvidere regler om ofres ret til at deltage i straffesager, herunder om ret til at blive hørt under straffesagen og fremlægge beviser, om rettigheder i forbindelse med afgørelser om ikke at rejse tiltale og om ret til erstatning. Endelig indeholder direktivet nærmere regler om beskyttelse af ofre og anerkendelse af ofre med særlige beskyttelsesbehov.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til offerrettigheder. Da der er tale om et minimumsdirektiv, er der ikke noget til hinder for, at Danmark fastsætter eller opretholder et højere rettighedsniveau end det, der følger af direktivet. Et dansk tilvalg vil alene have betydning i forhold til straffesager i Danmark. Det skyldes, at de andre medlemsstater allerede er forpligtede af direktivet, der ikke skelner mellem egne statsborgere og udenlandske statsborgere, og således finder anvendelse på alle ofre.

Et tilvalg af direktivet vurderes at have en række lovgivningsmæssige konsekvenser. De lovgivningsmæssige konsekvenser vurderes dels at vedrøre bestemmelser i direktivet, som allerede antages at være udtryk for gældende praksis, hvorfor de alene vil nødvendiggøre ændringer af mere lovteknisk karakter, dels at vedrøre bestemmelser, som reelt vil medføre nye rettigheder for borgerne.

Et tilvalg af direktivet vurderes således at nødvendiggøre, at det i lovgivningen fastsættes, at politiet ved enhver anmeldelse af et strafbart forhold skal udstede en skriftlig bekræftelse på anmeldelsen, at bekræftelsen skal gengive de væsentligste dele af den anmeldte forbrydelse, og at bekræftelsen efter anmodning skal oversættes til et sprog, anmelderen forstår.

En person udsættes for et røveri i Danmark og anmelder forbrydelsen til det danske politi. Den pågældende vil i medfør af direktivet – uanset om den pågældende er fra Danmark eller et andet land – have krav på at få udstedt en bekræftelse på sin anmeldelse. Hvis den pågældende ikke forstår dansk, vil vedkommende have krav på at få bekræftelsen oversat til et sprog, vedkommende forstår. En sådan bekræftelse vil i dag i praksis alene blive udarbejdet på dansk.

Endvidere vurderes et tilvalg at kræve en ændring af retsplejeloven i forhold til den situation, hvor den forurettede ønsker at modtage information vedrørende gerningsmandens løsladelse eller flugt. Under nærmere betingelser følger en sådan mulighed allerede af retsplejeloven, men det vurderes, at et tilvalg vil kræve, at det ved lov bestemmes, at forurettede også kan modtage underretning i sager, hvor der er fare eller identificeret risiko for skade for forurettede. Underretningsordningen vil endvidere skulle udvides til at omfatte sager om løsladelse, uanset at den pågældende løslades, fordi

69 Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager.

der ikke er grundlag for at opretholde sigtelsen, eller flugt fra varetægtsfængsling samt sager, hvor den domfældte ikke har været varetægtsfængslet før dom.

Hvis en formodet gerningsmand løslades fra varetægtsfængsling, f.eks. hvis efterforskningen af sagen viser, at den pågældende ikke har begået den strafbare handling, eller hvis den pågældende har siddet varetægtsfængslet så længe, at de tidsmæssige betingelser for at opretholde fængslingen ikke længere er opfyldt, vil den forurettede efter direktivet have krav på at blive underrettet herom. I medfør af dansk ret vil underretning om gerningsmandens løsladelse som udgangspunkt alene kunne ske, når den pågældende er dømt og har siddet varetægtsfængslet før den endelige dom.

Hvis politiets efterforskning af f.eks. et røveri resulterer i en varetægtsfængsling af en formodet gerningsmand, vil forurettede i medfør af direktivet efter anmodning have krav på at modtage underretning, hvis den pågældende flygter fra varetægtsfængslingen. I medfør af dansk ret vil underretning om gerningsmandens flugt som udgangspunkt alene kunne ske, når den pågældende er dømt og har siddet varetægtsfængslet før den endelige dom.

Herudover fremgår det ikke af retsplejeloven, at en forurettet har krav på at få oversat afgørelser, som afslutter straffesagen, samt de skrivelser, som orienterer offeret om afholdelse af retssagen.

Hvis en gerningsmand dømmes for f.eks. et røveri, vil forurettede i medfør af direktivet have krav på en oversættelse af den pågældende dom til et sprog, som vedkommende forstår. En sådan rettighed følger ikke af dansk ret.

Med henblik på at sikre en fuldt korrekt implementering af direktivet vil der endvidere være behov for at lovfæste en række af direktivets bestemmelser. Det drejer sig bl.a. om, at politiet skal foretage en individuel vurdering af den forurettede med henblik på at identificere særlige beskyttelsesbehov, at kommunikation med ofre skal ske på et enkelt og letforståeligt sprog, og at ofre skal have adgang til at være ledsaget af en person, som vedkommende selv har valgt. Det må imidlertid antages, at der i høj grad vil være tale om at lovfæste gældende praksis.

Et tilvalg af direktivet vurderes at kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige. Afhængig af den konkrete implementering vurderes direktivet umiddelbart at ville kunne medføre meromkostninger for politiet i forhold til en række af de opgaver, politiet vil skulle varetage, på i størrelsesordenen op til 4-6 mio. kr. årligt. Hertil kommer meromkostninger hos anklagemyndigheden, hovedsageligt til tolkning og oversættelse, hvor det skønnes, at omkostningerne kan udgøre i størrelsesordenen op til 5-10 mio. kr. årligt. Skønnet er behæftet med en betydelig usikkerhed og vil bl.a. afhænge af den konkrete implementering af direktivet.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

Ambassaderne i Haag og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med direktivet. I Nederlandene vurderes direktivet ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser (mindre end 500.000 EUR), da der i et vist omfang allerede tilbydes oversættelse. Svenske myndigheder har samme vurdering.

7.1.12. Direktivet om ret til advokatbistand

Direktivet om ret til advokatbistand⁷⁰ blev vedtaget den 22. oktober 2013 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2.

Direktivet har til **formål** at sikre retten til advokatbistand for mistænkte og tiltalte i straffesager og for eftersøgte personer i henhold til en europæisk arrestordre samt disse personers rettigheder ved frihedsberøvelse. Direktivet indeholder minimumsregler om, hvornår sådanne personer har ret til en advokat, og hvad retten til advokatbistand indebærer. Direktivet fastsætter endvidere regler om fortrolig kommunikation mellem en mistænkt, tiltalt eller eftersøgt person og dennes forsvarer samt regler om underretning ved frihedsberøvelse og ret til kommunikation med tredjemand og konsulære myndigheder under frihedsberøvelse. Direktivet fastsætter derudover regler om gyldigt afkald på direktivets rettigheder. Herudover indeholder direktivet regler om, at mistænkte, tiltalte og eftersøgte personer har ret til effektive retsmidler.

Et tilvalg af direktivet medfører, at Danmark skal have samme minimumsregler som resten af EU med hensyn til retten til advokatbistand. Da der er tale om et minimumsdirektiv, er der ikke noget til hinder for, at Danmark fastsætter eller opretholder et højere rettighedsniveau end det, der følger af direktivet. Et dansk tilvalg vil alene have betydning i forhold til straffesager i Danmark. Det skyldes, at de andre medlemsstater allerede er forpligtede af direktivet, der ikke skelner mellem egne statsborgere og udenlandske statsborgere, og således finder anvendelse på alle mistænkte og tiltalte.

Dansk ret vurderes i vidt omfang at være i overensstemmelse med direktivet. Et tilvalg af direktivet vurderes dog at nødvendiggøre visse lovændringer.

En person, der er sigtet eller tiltalt i en straffesag, vil have ret til advokatbistand fra det tidspunkt, den pågældende bliver gjort bekendt med sigtelsen. Dette er i overensstemmelse med gældende dansk ret.

Det vil skulle overvejes nærmere, om et tilvalg af direktivet vil indebære, at direkte konfrontation mellem mistænkte personer og vidner i umiddelbar tilknytning til en forbrydelse vil kræve, at politiet underretter om retten til advokatbistand og giver den pågældende mulighed for at udnytte denne ret. Dette vil i praksis være ressourcekrævende og kan betyde en forsinkelse af efterforskningen og muligheden for en hurtig opklaring af sagen, idet det vanskeliggør en konfrontation i umiddelbar tilknytning til forbrydelsen.

⁷⁰ Europa-Parlamentets og Rådet direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordre og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen.

Det vil endvidere skulle overvejes nærmere, om materiale fra kommunikationen mellem en sigtet, tiltalt eller eftersøgt person og dennes forsvarer vil kunne anvendes i en sag om fratagelse af den pågældendes forsvarerbeskikkelse, således som det er muligt efter gældende dansk ret.

Herudover bør det lovfæstes, at eftersøgte personer i henhold til en europæisk arrestordre, der anholdes i Danmark, vejledes om ret til advokatbistand i den udstedende medlemsstat, og at Danmark skal viderebringe et eventuelt ønske om udnyttelse af denne ret til den udstedende medlemsstat.

Endelig kan det vise sig nødvendigt – for at sikre en korrekt implementering af direktivet – at lovfæste en række forhold, som allerede følger af cirkulæreskrivelser, praksis mv.

En eftersøgt person, som opholder sig i Danmark, og som begæres udleveret til f.eks. Italien på baggrund af en europæisk arrestordre, vil efter direktivet have krav på en advokat i Italien. Danmark vil skulle vejlede personen om retten til advokatbistand i Italien og orientere Italien, hvis den pågældende ønsker at gøre brug af denne ret, hvilket ikke er tilfældet efter gældende dansk ret.

Det bemærkes, at direktivet efter sin ordlyd finder anvendelse på ”mistænkte og tiltalte”. Det er ved analysen af direktivet lagt til grund, at der ved mistænkt reelt forstås sigtet.

Et tilvalg af direktivet vurderes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at hverken Storbritannien eller Irland har tilvalgt direktivet.

7.2. Forslag til retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde aktuelt under forhandling i EU

7.2.1. Forslag til direktiv om europæisk PNR-samarbejde

Forslaget til direktiv om europæisk PNR-samarbejde⁷¹ er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 1, litra d, og artikel 87, stk. 2, litra a.

Forslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om indsamling og behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) i forbindelse med internationale flyvninger med henblik på at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet. Forslaget indeholder bl.a. bestemmelser om luftfartsselskabernes forpligtelser til elektronisk at videregive PNR-oplysninger til en særligt udpeget national myndighed i medlemsstaterne samt bestemmelser om opbevaringsperioden for PNR-oplysningerne og om beskyttelse af personoplysninger.

Der er i luftfartslovens § 148 a mulighed for at oprette et nationalt PNR-system, som giver PET adgang til PNR-oplysninger hos luftfartsselskaberne. Bestemmelsen er ikke sat i kraft, da der er en

⁷¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (KOM (2011) 32).

række tekniske udfordringer forbundet med etableringen af et sådant PNR-system, og da man har afventet forhandlingerne om et europæisk PNR-system. Ifølge regeringens terrorudspil (Et stærkt værn mod terror) skal der nu igangsættes et arbejde, der skal lede frem mod etableringen af et nationalt PNR-system, som i videst muligt omfang skal flygte med det europæiske PNR-system.

De lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser vil først kunne fastlægges, når den endelige udformning af direktivforslaget foreligger.

Rådet vedtog i april 2012 en generel indstilling til direktivforslaget. For øjeblikket udestår trilogforhandling med Europa-Parlamentet.

7.2.2. Forslag til forordning om Eurojust

Forslaget til forordning om Eurojust⁷² er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 85.

Forslaget har til formål at erstatte det nuværende Eurojust med et nyt EU-agentur. Indholdsmæssigt videreføres store dele af reglerne i de nugældende rådsafgørelser om Eurojust⁷³, dog i mange tilfælde omskrevet og lettere justeret. Forslaget lægger endvidere op til en række nyskabelser, herunder særligt i forhold til Eurojusts struktur.

Der er ikke vedtaget dansk lovgivning i anledning af de eksisterende rådsafgørelser om Eurojust. Da der er tale om et forslag til forordning, der vil gælde umiddelbart i medlemsstaterne, vil et dansk tilvalg ikke umiddelbart kræve ændringer i dansk ret.

Det vurderes helt foreløbigt, at den nationale del af forordningsforslaget ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget vil i øvrigt ikke have konsekvenser for Danmarks samlede bidrag til EU's budget, idet udgifterne til Eurojust vil skulle afholdes inden for EU's allerede fastlagte budgetrammer for 2014-2020.

Rådet vedtog i december 2014 en delvis generel indstilling til forslaget. Der forventes vedtaget en generel indstilling til hele forslaget i marts 2015.

7.2.3. Forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

Forslaget til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed⁷⁴ er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 86.

Forslaget har til formål at oprette en europæisk anklagemyndighed som et nyt EU-agentur, som skal efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser. Den Europæiske Anklagemyndighed skal have opgaver og beføjelser, som i dag tilkommer medlemsstaternes nationale myndigheder.

72 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt samarbejde (Eurojust) (KOM(2013) 535).

73 Rådets afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet og Rådets afgørelse 2009/426/RIA af 16. december 2008 om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet.

74 Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (KOM(2013) 534).

Den grundlæggende ordning i det danske retssystem er, at det er det danske politi og den danske anklagemyndighed, som gennemfører efterforskning, og som beslutter, om der skal rejses tiltale og i givet fald fører straffesager ved de danske domstole. En konsekvens af forslaget vil derfor være, at den danske anklagemyndigheds kompetence i visse typer af straffesager vedrørende svig vil skulle overdrages til Den Europæiske Anklagemyndighed.

Forordningsforslaget vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser, herunder i forhold til Danmarks bidrag til EU's budget.

Forhandlingerne i Rådet er komplicerede og endnu ikke afsluttede.

7.2.4. Forslag til direktiv om ulovlig narkotikahandel

Forslaget til direktiv om ulovlig narkotikahandel⁷⁵ er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 83, stk. 1.

Forslaget har til formål at ændre den eksisterende rammeafgørelse om minimumsstraffe for narkotikahandel⁷⁶, så anvendelsesområdet for rammeafgørelsen udvides til at omfatte nye psykoaktive stoffer. Disse nye stoffer vil således blive omfattet af de samme strafferetlige bestemmelser, som gælder for kontrollerede stoffer (eksempelvis kokain og cannabis). Forslaget er fremsat sammen med et forordningsforslag om nye psykoaktive stoffer⁷⁷, der med den foreslåede hjemmel ikke er omfattet af retsforholdet og således vil gælde umiddelbart i Danmark, hvis forslaget vedtages.

I dansk ret reguleres ind- og udførsel, salg, køb samt besiddelse mv. af narkotika i lov om euforiserende stoffer⁷⁸ og den i medfør af loven udstedte bekendtgørelse om euforiserende stoffer⁷⁹. Direktivforslaget vil skulle gennemføres i dansk ret ved at optage de stoffer, der omfattes af direktivforslagets anvendelsesområde, i bilaget til bekendtgørelsen. Det bemærkes, at visse af de omhandlede stoffer allerede er optaget i bilaget til bekendtgørelsen.

Det vurderes helt foreløbigt, at direktivforslaget i sin nuværende form ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

Da forhandlingerne af forordningsforslaget har vist sig særdeles vanskelige, er forhandlingerne af direktivforslaget endnu ikke reelt kommet i gang.

7.2.5. Forslag til direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager

Forslaget til direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager⁸⁰ er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, litra b.

75 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25. oktober 2004 om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor for så vidt angår definitionen af narkotika (KOM(2013) 618).

76 Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25. oktober 2004 om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor.

77 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om nye psykoaktive stoffer (KOM(2013) 619).

78 Lovbekendtgørelse nr. 748 af 1. juli 2008 om euforiserende stoffer med senere ændringer.

79 Bekendtgørelse nr. 557 af 31. maj 2011 om euforiserende stoffer med senere ændringer.

80 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager (KOM(2013) 822).

Forslaget har til formål at fastsætte fælles minimumsstandarder for rettigheder for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager. Ved børn forstås ifølge forslaget personer under 18 år. Forslaget påvirker ikke nationale bestemmelser om kriminel lavalder. Direktivforslaget indeholder bl.a. regler om børns ret til information, advokatbistand, lægeundersøgelse, individuel vurdering, adgang til retsmøder, rettidig og omhyggelig sagsbehandling samt beskyttelse af privatlivet mv.

I dansk ret straffes strafbare handlinger foretaget af børn under 15 år ikke, jf. straffelovens § 15 om den kriminelle lavalder. Politiet har dog mulighed for at efterforske sagen, når et barn under 15 år mistænkes for at have begået en strafbar handling, bl.a. for at klarlægge omfanget af kriminaliteten, for at konstatere, om andre personer kan mistænkes, og for at få eventuelle koster tilbagegivet. I den forbindelse kan politiet anvende visse straffeprocessuelle indgreb over for det pågældende barn. Retsplejelovens almindelige straffeprocessuelle regler finder anvendelse for unge lovovertrædere i alderen 15-17 år. Retsplejeloven indeholder dog visse særlige regler for unge lovovertrædere.

Det vurderes umiddelbart, at dansk ret i vidt omfang er i overensstemmelse med direktivforslaget i sin nuværende form. Det kan dog på nuværende tidspunkt ikke udelukkes, at direktivforslaget vil nødvendiggøre visse ændringer af retsplejeloven.

Der vil først kunne foretages en nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser af forslaget, når det er afklaret, om og i hvilket omfang forslaget giver anledning til lovændringer.

Rådet vedtog i juni 2014 en generel indstilling til direktivforslaget. Herefter udestår trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet.

7.2.6. Forslag til direktiv om retshjælp i straffesager og udleveringssager

Forslaget til direktiv om retshjælp i straffesager og udleveringssager⁸¹ er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, litra b.

Forslaget fastsætter fælles minimumsregler for retten til foreløbig retshjælp til mistænkte eller tiltalte i straffesager, som frihedsberøves, og almindelig retshjælp og foreløbig retshjælp til personer, der er genstand for en europæisk arrestordre. Ved retshjælp forstås økonomiske midler fra staten til advokatbistand. Ved foreløbig retshjælp forstås midlertidig retshjælp, som gives, indtil der er truffet endelig afgørelse om retshjælp.

I dansk ret er retten til adgang til advokatbistand og retten til retshjælp reguleret i retsplejelovens regler om beskikkelse af en forsvarer. I sager om udlevering til medlemsstater i EU beskikkes en forsvarer for den, som søges udleveret, når der iværksættes undersøgelse af, om betingelser for udlevering er opfyldt, jf. udleveringsloven.

Dansk ret vurderes helt foreløbigt at være i overensstemmelse med direktivforslaget i sin nuværende form.

⁸¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foreløbig retshjælp til mistænkte eller tiltalte, der frihedsberøves, og retshjælp i sager angående europæiske arrestordre (KOM(2013) 824).

Det vurderes endvidere helt foreløbigt, at direktivforslaget i sin nuværende form ikke vil have statsfiansielle konsekvenser af betydning.

Der forventes vedtaget en generel indstilling til forslaget i Rådet i marts 2015.

7.2.7. Forslag til direktiv om styrkelse af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under straffesager

Forslaget til direktiv om styrkelse af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under straffesager⁸² er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 2, litra b.

Forslaget fastsætter minimumsregler om visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager. Forslaget indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal sikre, at mistænkte og tiltalte i straffesager anses for uskyldige, indtil det modsatte er bevist i henhold til loven (uskyldsformodningen). Endvidere indeholder forslaget bestemmelser om myndigheders offentlige udtalelser om spørgsmålet om mistænkte eller tiltaltes skyld før afgørelsen af dette spørgsmål, bevisbyrden ved afgørelsen af skyldsspørgsmålet samt mistænkte og tiltaltes ret til ikke at inkriminere sig selv og til ikke at udtale sig. Forslaget indeholder herudover bestemmelser om retten til at være til stede under retssagen, herunder om udeblivelsesdomme.

Det vurderes umiddelbart, at dansk ret i vidt omfang er i overensstemmelse med direktivforslaget i sin nuværende form. Forslagets bestemmelser om de ovennævnte aspekter af uskyldsformodningen, der i dansk ret kun i et vist omfang er lovreguleret, rejser imidlertid et principielt spørgsmål om lovregulering af grundlæggende straffeprocessuelle principper. Det gælder navnlig med hensyn til domstolens bevisbedømmelse, der efter dansk strafferetspleje er fri, dvs. at rettens bedømmelse af bevisernes vægt ikke er bundet af lovregler. Det kan herudover ikke udelukkes, at direktivforslaget i øvrigt vil nødvendiggøre ændringer af retsplejeloven, herunder således at forbuddet mod at udtale sig om skyldsspørgsmålet udstrækkes til at gælde for andre end dem, som er beskæftiget med den konkrete straffesag.

Det vurderes endvidere helt foreløbigt, at direktivforslaget i sin nuværende form ikke vil have statsfiansielle konsekvenser af betydning.

Rådet vedtog i december 2014 en generel indstilling til direktivforslaget. Herefter udestår trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet.

7.2.8. Forslag til forordning om Cepol

Forslaget til forordning om Cepol⁸³ er fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 87, stk. 2, litra b.

Forslaget har til formål at erstatte det nuværende Cepol (Det Europæiske Politiakademi) med et nyt EU-agentur. Cepol pålægges ifølge forslaget dels at udbyde relevant uddannelse og udveksling på EU-plan af retshåndhævende personale, dels at koordinere gennemførelsen af den europæiske ord-

⁸² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (KOM(2013) 821).

⁸³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions agentur for uddannelse inden for retshåndhævelse (Cepol) og om ophævelse og erstatning af Rådets afgørelse 2005/681/RIA (KOM(2014) 465).

ning for uddannelse i retshåndhævelse (LETS). Derudover forbedres forvaltningen af Cepol, bl.a. således at retsgrundlaget er i tråd med tilsvarende for øvrige EU-agenturer.

Der er ikke vedtaget dansk lovgivning i anledning af den nugældende rådsafgørelse om Cepol. Da der er tale om et forslag til forordning, der vil gælde umiddelbart i medlemsstaterne, vil et dansk tilvalg ikke umiddelbart kræve ændringer i dansk ret.

Det vurderes helt foreløbigt, at den nationale del af forordningsforslaget ikke vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget vil i øvrigt ikke have konsekvenser for Danmarks samlede bidrag til EU's budget, idet udgifterne til Cepol vil skulle afholdes inden for EU's allerede fastlagte budgetrammer for 2014-2020.

Forordningsforslaget behandles aktuelt i Rådet.

7.2.9. Forslag til direktiv om bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser

Forslaget til direktiv om bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser⁸⁴ blev oprindeligt fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 325. Rådet og Europa-Parlamentet er imidlertid enige om, at den rette hjemmel for forslaget er Traktatens artikel 83, stk. 2.

Direktivforslaget har til formål at fastlægge minimumsregler for afgrænsningen af strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser, og straffene herfor. Medlemsstaterne har således ifølge forslaget pligt til at kriminalisere svig med EU's indtægter og udgifter samt visse andre former for svigagtig adfærd, der er relevant for bekæmpelse og forebyggelse af EU-svig, herunder bl.a. hvidvaskning og bestikkelse.

Det vurderes umiddelbart, at dansk ret i vidt omfang er i overensstemmelse med direktivforslaget i sin nuværende form. Svig med EU's finansielle midler er således bl.a. kriminaliseret i straffelovens § 289 a. Herudover vil andre bestemmelser i straffeloven kunne være relevante, herunder bestemmelserne om bedrageri, bestikkelse, underslæb, mandatsvig og hæleri.

Det kan dog ikke udelukkes, at direktivforslaget – afhængigt af den endelige udformning heraf – også i øvrigt nødvendiggør visse ændringer af straffeloven.

Der vil først kunne foretages en nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser af forslaget, når det er afklaret, om og i hvilket omfang forslaget giver anledning til lovændringer.

Rådet vedtog i juni 2013 en generel indstilling til forslaget. I øjeblikket pågår trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet.

⁸⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (KOM(2012) 363).

Kapitel 8. RETSAKTER VEDRØRENDE DET CIVIL-, HANDELS- OG FAMILIERETLIGE SAMARBEJDE

Kapitlet gennemgår de hidtil 16 vedtagne forordninger og direktiver vedrørende det civil-, handels- og familieretlige samarbejde, som Danmark på grund af retsforbeholdet ikke deltager i. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af de forslag til retsakter på det civil-, handels- og familieretlige område, som aktuelt er under forhandling i EU.

Det bemærkes, at Danmark deltager i Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen via to parallelaftaler. Som det fremgår af den politiske aftale, ønsker aftalepartierne at tilvælge disse retsakter med henblik på fortsat deltagelse. Kapitlet berører derfor ikke disse retsakter.

Det følger af Traktaten, at EU kan vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, som bygger på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser mv., navnlig når det er nødvendigt for det indre markedes funktion. Sådanne foranstaltninger skal ud over spørgsmål om gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser mv. og fuldbyrdelse heraf bl.a. regulere spørgsmål om forkyndelse, lovvalg, kompetence, bevisoptagelse, adgang til domstolene, alternativ tvistbilæggelse og fjernelse af hindringer for en tilfredsstillende afvikling af civile retssager, om nødvendigt ved at fremme foreneligheden af medlemsstaternes civile retsplejeregler.

Det overordnede politiske mål på det civil-, handels- og familieretlige område er at skabe et europæisk retligt område, hvor grænserne mellem medlemsstaterne ikke udgør en hindring for borgere og virksomheders adgang til bilæggelse af civilretlige tvister, indbringelse af sager for domstolene og fuldbyrdelse af afgørelser.

EU's foranstaltninger på området er begrænset til grænseoverskridende situationer. Der er med andre ord ikke adgang til, at EU kan harmonisere medlemsstaternes håndtering af civil-, handels- og familieretlige spørgsmål, som alene angår rent nationale situationer.

Princippet om gensidig anerkendelse indebærer, at afgørelser truffet ved de danske domstole skal anerkendes i en anden medlemsstat og fuldbyrdes dér, ligesom afgørelser truffet af en domstol i en anden medlemsstat skal anerkendes i Danmark og fuldbyrdes her. Princippet om gensidig anerkendelse bygger således på en gensidig tillid til medlemsstaternes nationale retssystemer. Konkursforordningen og arveretsforordningen er eksempler på retsakter, som vedrører gensidig anerkendelse af nationale retsafgørelser. Princippet om gensidig anerkendelse er tillige udmøntet i Bruxelles I-forordningen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, som Danmark allerede er omfattet af gennem en parallelaftale.

Instrumenterne om gensidig anerkendelse suppleres og gøres mere effektive ved hjælp af standardiserede procedurer og ved opstilling af forskellige minimumsstandarder for visse aspekter af retsplejen. Småkravsprocedureforordningen og betalingspåkravsprocedureforordningen er eksempler på standardiserede procedurer, mens bevisoptagelsesforordningen er et eksempel på en regulering af

et særligt aspekt af retsplejen. Herudover suppleres instrumenterne af retsakter vedrørende lovvalg, f.eks. Rom I-forordningen og Rom II-forordningen om lovvalg inden for og uden for kontrakt.

Traktatens artikel 288 indeholder nærmere bestemmelser om, hvordan forordninger og direktiver skal gennemføres i national ret.

Det fremgår således af artikel 288, at en *forordning* er almen gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. En forordning virker således som national lov i alle medlemsstater og gælder i den form, som den er vedtaget, og den må derfor ikke gennemføres i national ret. Dog kan der i forhold til den enkelte forordning efter omstændighederne være behov for at udfærdige supplerende national lovgivning, ligesom medlemsstaten er forpligtet til at ophæve den modstridende nationale lovgivning.

Det fremgår endvidere af artikel 288, at et *direktiv* med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Det følger af fast praksis fra EU-Domstolen, at det valgte middel skal sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål. I en dansk kontekst indebærer kravet om bindende regulering i forbindelse med gennemførelsen af direktiver i dansk ret, at et direktiv normalt vil skulle gennemføres enten på lovniveau (ny hovedlov eller en ændringslov) eller i form af en bekendtgørelse med hjemmel i lov. En administrativ praksis, et cirkulære eller en vejledning kan ikke udgøre tilstrækkelig gennemførelse af et direktiv.

I det omfang Danmark tilvælger forordninger og direktiver på det civil-, handels- og familieretlige område i medfør af tilvalgsordningens bestemmelser, bliver Danmark også omfattet af EU's eksterne kompetence på området. Dette følger af de almindelige kompetenceregler for EU-samarbejdet. Dette betyder, at tredjelandsaftaler, der tidligere har været omfattet af det danske forbehold, ved et tilvalg kan blive relevante for Danmark. Det fremgår af beskrivelsen af de enkelte retsakter, om EU har gjort brug af sin eksterne kompetence, f.eks. indgået tredjelandsaftaler, på det pågældende område.

Ambassaderne i Berlin, Haag og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med enkelte af retsakterne, herunder eventuelle statsfinansielle konsekvenser. Henset til den korte tidsfrist er der kun blevet spurgt ind til enkelte retsakter vedrørende bestemte aspekter, hvortil der er kommet tilsvarende overordnede svar. Der har derudover været aflagt bilateralt besøg på embedsmandsniveau i London og Dublin (se kapitel 4).

8.1. Vedtagne retsakter vedrørende det civil-, handels- og familieretlige samarbejde

8.1.1. Konkursforordningen

Konkursforordningen⁸⁵ blev vedtaget den 29. maj 2000 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 1. Danmark anmodede i 2001 om at blive tilknyttet forordningen på mellemstatsligt grundlag via en parallelaftale, men fik afslag herpå, idet Kommissionen vurderede, at EU ikke havde den fornødne interesse i en dansk tilknytning.

85 Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs.

Forordningen står over for en revision⁸⁶, som forventes endeligt vedtaget i maj 2015. Gennemgangen nedenfor tager udgangspunkt i det reviderede forordningsforslag, som vil finde anvendelse i medlemsstaterne to år efter ikrafttræden, dvs. formentlig i foråret 2017 (undtagen reglerne om etablering af nationale insolvensregistre, som finder anvendelse tre år efter ikrafttræden, og reglerne om sammenkobling heraf, som finder anvendelse fire år efter ikrafttræden). Måtte der ske et dansk tilvalg af konkursforordningen inden foråret 2017, vil det i mellemtiden være den gældende forordning, som vil finde anvendelse.

Forordningen har til **formål** at sikre, at grænseoverskridende insolvensbehandlinger kan afvikles rationelt og effektivt. Den finder anvendelse på kollektive insolvensbehandlinger, f.eks. konkurs og gældssanering, og indeholder bl.a. regler om kompetence, lovvalg og gensidig anerkendelse.

Forordningens regler vil på flere punkter medføre ændringer i, hvordan insolvenssager med grænseoverskridende elementer skal behandles i Danmark. En række af de væsentligste ændringer gennemgås nedenfor.

Medlemsstaterne skal anerkende hinandens indledning af insolvensprocedurer. Konkursdekret mv. anerkendes i de øvrige medlemsstater, så snart det får virkning i konkurslandet, og har umiddelbart de samme virkninger dér, som det har efter lovgivningen i den medlemsstat, hvor proceduren er indledt. Et tilvalg af forordningen vil betyde, at der efter indledningen af en hovedinsolvensprocedure i Danmark ikke længere kan foretages udlæg eller andre former for individualforfølgning i de andre medlemsstater i aktiver omfattet af konkursen mv.

En dansk producent af lamper undergår rekonstruktionsbehandling. Der findes varelagere og produktionsfaciliteter i henholdsvis Tyskland og Polen. Anerkendelse af rekonstruktionen betyder, at den danske insolvensbehandler kan få varer udleveret fra Tyskland, og at produktionsfaciliteterne i Polen kan indgå i en samlet rekonstruktionsplan for virksomheden.

For så vidt angår kompetence er det et grundlæggende princip i forordningen, at hovedinsolvensbehandlingen af en skyldner, der har aktiver i flere medlemsstater, skal ske i den medlemsstat, hvor centrum for skyldnerens hovedinteresser (COMI) befinder sig. For selskaber vil det som hovedregel være den medlemsstat, hvor selskabet har sit registrerede hjemsted. Denne formodning finder dog ikke anvendelse, hvis en virksomhed flytter hjemsted til en anden medlemsstat kort tid før, at der anmodes om indledning af en konkursbehandling mv.

Forordningen forhindrer således, at flere medlemsstater anser sig for kompetente til at behandle den samme sag på grund af forskellige nationale kompetenceregler, ligesom den modvirker såkaldt forumshopping.

For at beskytte kreditorer i andre medlemsstater indeholder forordningen en meget væsentlig undtagelse i form af muligheden for at indlede en såkaldt sekundær procedure i en medlemsstat, hvor skyldneren har et forretningssted. En sådan procedure omfatter kun aktiver i den pågældende med-

⁸⁶ Kommissionens forslag af 12. december 2012 om ændring af konkursforordningen (KOM(2012) 744) fremsat med hjemmel i Traktatens artikel 81.

lemsstat. Et tilvalg af forordningen vil medføre, at der ikke kan indledes en hovedinsolvensbehandling i Danmark, hvis COMI er i en anden medlemsstat. Hvis der er et forretningssted i Danmark, vil der imidlertid kunne indledes en sekundær insolvensbehandling, der kun omfatter aktiver i Danmark.

Insolvensbehandleren i hovedinsolvensbehandlingen kan for at undgå sekundær insolvensbehandling give et tilsagn om at ville respektere de rettigheder, som de lokale kreditorer i den anden medlemsstat har efter lovgivningen dér. De krav, som kunne behandles i en sekundær procedure, behandles i stedet i hovedinsolvensbehandlingen, hvis retten og et flertal af de pågældende kreditorer tilslutter sig dette (en såkaldt hypotetisk sekundær procedure). Ved behandlingen af de lokale kreditorers krav skal insolvensbehandleren i hovedbehandlingen anvende de regler om konkursordningen mv., som følger af de nationale regler i den medlemsstat, hvor den sekundære behandling ville kunne være indledt.

Herudover kan en ret, der er anmodet om at indlede en sekundær insolvensbehandling, under visse betingelser indlede en anden form for insolvensprocedure, end der oprindeligt blev anmodet om, f.eks. en rekonstruktion i stedet for en konkurs. Denne adgang til ensretning af hoved- og sekundærprocedurer bryder med princippet i konkursloven om, at det er den anmodende part selv, som tager stilling til, hvilken insolvensbehandling der – såfremt betingelserne herfor er opfyldt – skal indledes.

En tysk fabrikant af mobiltelefoner går konkurs. Et dansk firma, som har indgået kontrakt med det tyske selskabs danske salgskontor om at installere dansksproget software i telefonerne, har et krav mod det tyske firma. Hvis den tyske insolvensbehandler ønsker at behandle også de danske krav i Tyskland og derfor giver tilsagn om at ville behandle de danske krav efter danske regler, kan det danske firma – hvis flertallet af de øvrige danske kreditorer accepterer et tilsagn fra den tyske insolvensbehandler, og retten finder, at de danske kreditorers interesser er tilstrækkeligt beskyttet – ikke forlange, at der indledes en konkurssag i Danmark.

For så vidt angår lovvalget er det som hovedregel lovgivningen i den medlemsstat, hvor insolvensbehandlingen er indledt, der gælder for insolvensbehandlingen og dens virkninger.

Indtil der er indledt en sekundær insolvensprocedure eller er truffet afgørelse om anvendelse af foreløbige, sikrende retsmidler som følge af en begæring om indledning af insolvensbehandling, kan en insolvensbehandler i en hovedinsolvensbehandling som udgangspunkt udøve de beføjelser i de andre medlemsstater, som er tillagt ham ved lovgivningen i den medlemsstat, hvor hovedbehandlingen er indledt. Insolvensbehandleren kan f.eks. fjerne skyldnerens genstande fra den medlemsstats område, hvor de befinder sig. Ved udøvelsen af disse beføjelser skal insolvensbehandleren overholde reglerne i den medlemsstat, hvor han ønsker at handle. Beføjelserne omfatter ikke anvendelsen af tvangsmidler eller retten til at bilægge tvister.

Insolvensbehandleren har endvidere forpligtelser i form af underretning af kendte kreditorer og offentlig bekendtgørelse af oplysningen om, at der er indledt en insolvensbehandling. Et tilvalg af forordningen vil medføre, at en hovedinsolvensbehandler i en anden medlemsstat har pligt til at underrette kendte danske kreditorer om, at der er indledt en insolvensbehandling i den medlemsstat, og at danske kreditorer kan anmelde krav ved anvendelse af en standardformular.

For at sikre en bedre information af kreditorer og af retter, herunder med henblik på at undgå parallelle insolvensbehandlinger, indeholder forordningen et krav om, at medlemsstaterne hver især indfører offentligt tilgængelige insolvensregistre med oplysninger om insolvensbehandlinger. Det er frivilligt for medlemsstaterne, om registeret skal indeholde oplysninger om insolvensbehandling af enkeltpersoner, der ikke er selvstændigt erhvervsdrivende. Medlemsstaternes nationale registre skal sammenkobles for at skabe central adgang til oplysningerne via EU's e-justiceportal. Forordningens mindstefrist for anmeldelse af krav i en insolvensbehandling for kreditorer fra andre medlemsstater løber fra det tidspunkt, hvor oplysning om indledning af insolvensbehandlingen indføres i registeret.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg, bemærkes det, at konkursforordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil dog være behov for en nærmere lovteknisk gennemgang af, hvilke lovændringer der vil være behov for med henblik på at sikre forordningens praktiske anvendelse, herunder bl.a. i forhold til etableringen af et insolvensregister.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at danske kreditorer i en sag, der behandles i Danmark, får bedre muligheder for at forfølge en insolvensramt skyldners aktiver i andre medlemsstater.

Et tilvalg af forordningen vil give danske kreditorer adgang til oplysninger i andre medlemsstaters insolvensregistre. Suppleret af insolvensbehandlerens pligt til at underrette kendte kreditorer vil denne adgang gøre det nemmere for danske kreditorer at blive bekendt med insolvensbehandlinger i andre medlemsstater, hvilket dermed øger mulighederne for at anmelde krav rettidigt.

Et tilvalg af konkursforordningen vurderes at kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige, da et tilvalg foreløbigt vurderes at kunne medføre, at danske domstole skal behandle flere sager end tidligere. Forordningen lægger endvidere op til, at der skal være et øget samarbejde mellem kuratorer og retter. Erhvervs- og Vækstministeriet vurderer umiddelbart, at etablering af et offentligt insolvensregister skønsmæssigt vil udgøre op mod ca. 9 mio. kr. Skønnet er behæftet med nogen usikkerhed.

EU har indgået tredjelandsaftaler⁸⁷, som berører konkursforordningens anvendelsesområde.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

Ambassaden i Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med de relevante myndigheder med henblik på at indhente Sveriges erfaringer med forordningen. I Sverige vurderes forordningen at have medført besparelser for den enkelte borger og myndighederne og ikke at have medført væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

⁸⁷ 2009/370/EF: Rådets afgørelse af 6. april 2009 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr og protokollen til nævnte konvention om specifikke forhold for flymateriel, vedtaget samlet i Cape Town den 16. november 2001 og 2014/888/EU: Rådets afgørelse af 4. december 2014 om på vegne af Den Europæiske Union at godkende protokollen om specifikke forhold for rullende jernbanemateriel i tilknytning til konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr, som blev vedtaget i Luxembourg den 23. februar 2007.

8.1.2. Bevisoptagelsesforordningen

Bevisoptagelsesforordningen⁸⁸ blev vedtaget den 28. maj 2001 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 1.

Forordningen har til **formål** at gøre det nemmere og hurtigere for domstolene at gennemføre bevisoptagelser i andre medlemsstater til brug for retssager på det civil- og handelsretlige område.

Forordningen indeholder sagsbehandlingsregler vedrørende anmodninger om optagelse af bevis samt regler vedrørende direkte bevisoptagelse, hvorefter retten i den medlemsstat, hvorfra anmodningen om bevisoptagelse udgår, under visse betingelser kan vælge selv at gennemføre bevisoptagelsen i en anden medlemsstat.

Såfremt Danmark tilvælger forordningen, vil det – da forordningen har forrang – generelt indebære, at anmodninger om bevisoptagelse vedrørende samtlige EU-medlemsstater, herunder de anmodninger som i dag behandles i henhold til Haagerkonventionen om bevisoptagelse (som er tiltrådt af Danmark og langt størstedelen af EU's øvrige medlemsstater) og den nordiske overenskomst om gensidig retshjælp, fremover vil skulle behandles efter reglerne i forordningen.

Konsekvenserne ved et dansk tilvalg af forordningen vil derfor bero på forskellene mellem konventionens og forordningens regler om behandlingen af anmodninger om bevisoptagelse.

Bevisoptagelsesforordningen og Haagerkonventionen har i det væsentlige samme anvendelsesområde og er baseret på samme fremgangsmåde med hensyn til behandlingen og udførelsen af anmodninger om bevisoptagelse. Forordningen indeholder dog anderledes regler bl.a. vedrørende direkte kommunikation mellem de berørte retter, tidsfrister, adgangen for sagens parter og repræsentanter for den anmodende ret til at deltage i bevisoptagelsen og direkte bevisoptagelse.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes det, at bevisoptagelsesforordningens regler vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil imidlertid på baggrund af en nærmere lovteknisk gennemgang kunne være behov for tilpasninger i lovgivningen for at sikre forordningens anvendelse, herunder navnlig i forhold til forordningens regler om direkte bevisoptagelse.

Efter forordningen fremsendes anmodninger om bevisoptagelse af den ret, hvor sagen er påbegyndt eller påtænkt (den anmodende ret), direkte til den kompetente ret i en anden medlemsstat (den anmodede ret). Forordningen indeholder desuden en række frister, herunder et krav om, at en anmodning skal udføres hurtigst muligt og som udgangspunkt senest 90 dage efter modtagelsen. Haagerkonventionen indeholder ikke tilsvarende frister.

Et tilvalg af forordningen forventes at indebære, at udførelsen af en anmodning om bevisoptagelse fremskyndes på grund af den direkte kommunikation mellem de berørte retter og de opstillede tidsfrister. Det har betydning for både borgere og virksomheder, som er involveret i sager, hvor der er behov for at foretage bevisoptagelse i andre medlemsstater. Samtidig vil de danske retter blive

⁸⁸ Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1103/2005 af 22. oktober 2008 om tilpasning af Rådets afgørelse 1999/468/EF af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i Traktatens artikel 251 for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol.

underlagt nye krav om overholdelse af tidsfrister under behandlingen af anmodninger om bevisoptagelse i Danmark.

I en civil sag anlagt ved en (kompetent) dansk ret findes der at være behov for at afhøre et vidne, som er bosiddende i en anden EU-medlemsstat. Den danske ret vil i dette tilfælde kunne fremsende en anmodning om bevisoptagelse (f.eks. en vidneafhøring) direkte til den udenlandske ret, herunder i de EU-medlemsstater, som ikke har tiltrådt Haagerkonventionen om bevisoptagelse (Belgien, Irland og Østrig), som er kompetent hertil efter bevisoptagelsesforordningen. Den udenlandske ret vil herefter være underlagt specifikke tidsfrister for behandlingen af anmodningen og skal således bl.a. som udgangspunkt have udført bevisoptagelsen senest 90 dage efter modtagelsen af anmodningen.

Efter forordningen vil en part i en retssag, som verserer i en anden medlemsstat, eller en repræsentant fra den ret, som ønsker bevis optaget i Danmark, fremover kunne anmode om at deltage under bevisoptagelsen i Danmark, når dette er tilladt efter lovgivningen i den anden medlemsstat. Den danske ret vil i den forbindelse kunne fastsætte betingelser for deltagelsen. På tilsvarende måde vil parterne i en dansk retssag eller repræsentanter fra en anmodende dansk ret kunne anmode om at deltage under en bevisoptagelse i en anden medlemsstat, i det omfang retsplejeloven giver mulighed herfor, og dermed få adgang til at spille en mere aktiv rolle under bevisoptagelsen.

Forordningens regler om direkte bevisoptagelse indebærer, at en ret i Danmark – i det omfang retsplejeloven giver mulighed for det – vil kunne anmode den kompetente myndighed i en anden medlemsstat om tilladelse til at optage bevis i denne medlemsstat, f.eks. at foretage vidneafhøring af en person, eventuelt ved brug af videokonference. Den kompetente myndighed i den anden medlemsstat vil herefter skulle meddele den anmodende danske ret, om anmodningen kan accepteres, og i den forbindelse fastsætte de betingelser i henhold til medlemsstatens lovgivning, hvorpå beviset kan optages. Der vil bl.a. kunne stilles krav om, at der deltager en repræsentant fra medlemsstatens ret under bevisoptagelsen for at sikre, at betingelserne overholdes. Den anden medlemsstats myndighed vil alene kunne afslå anmodningen om direkte bevisoptagelse, hvis anmodningen ikke indeholder alle nødvendige oplysninger, eller hvis bevisoptagelsen strider mod grundlæggende retsprincipper i denne medlemsstat. På samme måde vil et tilvalg af forordningen medføre, at andre medlemsstaters retter får mulighed for at foretage direkte bevisoptagelse i Danmark.

I en civil sag anlagt ved en (kompetent) ret i en anden medlemsstat findes der at være behov for, at der foretages afhøring af et vidne, som er bosiddende i Danmark. Den pågældende udenlandske ret vil efter forordningen kunne anmode det centrale organ i Danmark om, at retten selv foretager afhøringen i Danmark i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor retten er beliggende. Afhøringen vil eventuelt kunne gennemføres ved brug af videokonference. Vidnet skal acceptere, at afhøringen foretages af den udenlandske ret, og den udenlandske ret skal underrette vidnet om, at afhøringen kun kan gennemføres på frivillig basis. Det centrale organ i Danmark vil kunne fastsætte betingelser for gennemførelsen af afhøringen, og det kan bl.a. stilles som krav, at en dansk ret deltager under afhøringen for at sikre, at de fastsatte betingelser overholdes.

Udførelsen af en anmodning om bevisoptagelse giver som udgangspunkt ikke anledning til krav om refusion af omkostninger mv.

Et tilvalg af bevisoptagelsesforordningen vurderes foreløbigt at ville kunne have **økonomiske konsekvenser** i form af årlige merudgifter for det offentlige på i størrelsesordenen 2-3 mio. kr.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

Ambassaderne i Berlin og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med forordningen. Fra svensk side vurderer man, at forordningen anvendes relativt ofte, og at den har medført et øget ressourceforbrug for de svenske domstole. Fra tysk side vurderes det, at forordningen har ført til en effektivisering af grænseoverskridende bevisoptagelse.

8.1.3. Retshjælpsdirektivet

Retshjælpsdirektivet⁸⁹ blev vedtaget den 27. januar 2003 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67.

Direktivet har til **formål** at fastsætte fælles minimumsstandarder for ydelse af retshjælp til fysiske personer i grænseoverskridende tvister på det civilretlige område. Direktivet indeholder endvidere bestemmelser om myndighedernes behandling af retshjælpsansøgninger og om formidling af ansøgninger om retshjælp mellem myndigheder i forskellige medlemsstater.

I medfør af direktivet skal medlemsstaterne som udgangspunkt bevilge retshjælp i grænseoverskridende tvister i form af rådgivning forud for en retssag med henblik på bilæggelse af tvisten samt juridisk bistand i retten og fritagelse for betaling af sagsomkostninger til ansøgere, der opfylder visse objektive økonomiske kriterier fastsat af de enkelte medlemsstater. Omkostningsdækningen skal også omfatte udgifter til tolkning, oversættelse af dokumenter og visse rejseudgifter i forbindelse med afhøring i retten. En ansøgning kan dog afvises, hvis den vurderes at være åbenbart grundløs. En ansøgning om fri proces kan også afvises af grunde, der vedrører sagens realitet.

Retshjælpen skal efter direktivet udstrækkes til at omfatte fuldbyrdelse og appel. Ud over i retssager skal der endvidere i visse tilfælde være mulighed for at få bevilget retshjælp til udenretlige procedurer.

Den medlemsstat, hvor ansøgeren bor, skal bistå med at oversende ansøgninger om retshjælp til den medlemsstat, hvor retssagen føres, og skal som udgangspunkt dække visse omkostninger i forbindelse hermed samt omkostninger til juridisk bistand, indtil ansøgningen er modtaget i denne medlemsstat.

Et tilvalg af direktivet vil indebære, at det bliver lettere for borgere bosat i Danmark, som er involveret i en sag i en anden medlemsstat, at ansøge om retshjælp og fri proces efter reglerne dér. Ansøgning vil således kunne indgives til de danske myndigheder, som skal være behjælpelige med at frem-

⁸⁹ Rådets direktiv nr. 2002/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art.

sende ansøgningen til den relevante myndighed i den medlemsstat, hvor sagen behandles. De danske myndigheder skal endvidere sørge for, at ansøgningen indeholder de korrekte bilag, og at disse er oversat til sproget i den medlemsstat, hvor sagen behandles, ligesom myndighederne som udgangspunkt vil skulle afholde udgifter til oversættelse. Det må antages, at myndighederne alene skal bære udgifter til oversættelse i tilfælde, hvor ansøgeren opfylder de danske økonomiske betingelser for fri proces. Dette vil dog skulle vurderes nærmere.

En dansk studerende har solgt en samling af sjældne frimærker til en polsk frimærkeentusiast. Den polske køber betaler imidlertid ikke den aftalte købesum. Den danske studerende ønsker derfor at anlægge retssag mod den polske køber ved en polsk domstol. Den danske studerende, der ikke har anden indkomst end SU, og som ikke taler polsk, søger om retshjælp til at føre sagen. Ansøger får dækket udgifterne til oversættelse af sin ansøgning og de nødvendige bilag, og de kompetente danske myndigheder sender ansøgningen til de kompetente polske myndigheder.

Herudover vil direktivet kunne medføre behov for at give retshjælp og fri proces i grænseoverskridende sager i videre omfang end i dag, bl.a. i forbindelse med fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser og med offentlig retshjælp ved advokater til f.eks. indgivelse af ansøgning om fri proces i en anden medlemsstat og til borgere fra andre medlemsstater for så vidt angår fysiske personers grænseoverskridende tvister af erhvervs-mæssig karakter. Danmark vil herudover kunne forpligtes til at meddele fri proces til ansøgere fra andre medlemsstater, selvom de ikke opfylder de økonomiske betingelser i de danske regler om fri proces, hvis dette skyldes forskelle i leveomkostningerne mellem medlemsstaterne.

Retsplejeloven indeholder regler om retshjælp og fri proces. De danske regler gør det allerede i dag muligt for borgere bosat i andre medlemsstater at opnå retshjælp og fri proces i forbindelse med sager i Danmark. Overordnet vurderes direktivet dog som nævnt ovenfor at kunne nødvendiggøre en række ændringer i de danske regler for så vidt angår grænseoverskridende sager.

Nogle væsentlige spørgsmål om rækkevidden af direktivet er afklaret ved henvendelse til Kommissionen⁹⁰. Rækkevidden af direktivet vil dog herudover skulle vurderes nærmere på en række punkter ud over ovennævnte, herunder *om* lovgivningen skal justeres for udtrykkeligt at sikre, at en part, som har fri proces, får dækket sine rejseomkostninger under direktivets betingelser, og at der ikke kan kræves tilbagebetaling af statskassens udgifter til fri proces i videre omfang, end direktivet tillader, *om* der i tilstrækkeligt omfang kan ydes fri proces til civile krav i straffesager, *om* kravet om begrundelse for afslag opfyldes for så vidt angår Procesbevillingsnævnet, og *om* særlovgivningens særlige regler om fri proces mv. i udenretlige obligatoriske procedurer er tilstrækkelige i forhold til direktivet.

Et tilvalg af direktivet vurderes på baggrund af oplysninger fra henholdsvis Civilstyrelsen og Domstolsstyrelsen at ville kunne medføre meromkostninger for det offentlige på i størrelsesordenen op til ca. 5 mio. kr. årligt. Det antages i den forbindelse, at der som følge af direktivet alene vil være behov for at give retshjælp og fri proces i videre omfang end i dag i et relativt begrænset antal sager.

⁹⁰ Kommissionens svar af 11. marts 2015.

Ovenstående skøn er behæftet med en vis usikkerhed, da der fortsat er nogle materielle forhold, der ikke er endeligt afklaret.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

Ambassaderne i Berlin og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med de relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med direktivet. I Tyskland har man registreret et faldende antal anmodninger om retshjælp i henhold til direktivet de seneste par år. I Sverige blev der i 2014 ansøgt om retshjælp 123 gange i internationale sager, hvoraf 79 blev imødekommet (dog ikke oplyst, hvor mange der vedrørte direktivet).

8.1.4. Forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument

Forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument⁹¹ blev vedtaget den 21. april 2004 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 5.

Forordningen har navnlig til **formål** at tilvejebringe en mere effektiv ordning for anerkendelse og fuldbyrdelse af ubestridte krav i forhold til ordningen under den tidligere Bruxelles I-forordning. Den tidligere Bruxelles I-forordning indeholdt den såkaldte eksekvaturprocedure, som indebærer, at en retsafgørelse, der kunne fuldbyrdes i den stat, hvor afgørelsen var truffet, kunne fuldbyrdes i en anden medlemsstat, når den var behandlet i en særlig procedure i denne anden medlemsstat. Danmark deltager i Bruxelles I-forordningen via en parallelaftale.

Forordningen om tvangsfuldbyrdsdokumenter finder anvendelse på retsafgørelser, retsforlig og officielt bekræftede dokumenter vedrørende ubestridte krav.

Efter forordningen skal en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument i domsstaten, anerkendes og fuldbyrdes i de øvrige medlemsstater, uden at der kræves en afgørelse om fuldbyrdelse (eksekvaturprocedure), og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen.

Forordningen fastlægger en række betingelser for, at en retsafgørelse om et ubestridt krav kan attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument, herunder bl.a. at retsafgørelsen skal kunne fuldbyrdes i den medlemsstat, hvor retsafgørelsen er truffet. Endvidere fastsættes en række mindstestandarder vedrørende de processuelle betingelser for retssagen, der ligger til grund for retsafgørelsen. Disse må opfyldes, for at retsafgørelsen om et krav, der anses for ubestridt på grund af manglende indsigelse under retssagen eller debtors udeblivelse fra et retsmøde efter først at have gjort indsigelse mod kravet under retssagen, kan attesteres som et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument og dermed fuldbyrdes på samme vilkår som en retsafgørelse truffet i fuldbyrdsstaten.

⁹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1103/2005 af 22. oktober 2008 om tilpasning af Rådets afgørelse 1999/468/EF af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i Traktatens artikel 251 for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg, bemærkes det, at forordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil imidlertid være behov for nærmere lovtekniske overvejelser i forhold til, om der er behov for at fastsætte bestemmelser, der sikrer den praktiske gennemførelse af forordningens regler i Danmark.

En dansk virksomhed har anlagt sag ved en kompetent dansk ret mod en tysk virksomhed om erstatning i forbindelse med leverance af et mangelfuldt vareparti. Under sagen anerkender den sagsøgte tyske virksomhed kravet fra den danske virksomhed på 1 mio. kr. Den danske ret afsiger på den baggrund en dom, hvor den danske virksomhed tilkendes 1 mio. kr. i erstatning. Der foreligger herefter en retsafgørelse om et såkaldt ubestridt krav efter forordningen. Efter anmodning fra den danske virksomhed vil den danske ret kunne attestere retsafgørelsen som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument under anvendelse af forordningens standardformular (forudsat at betingelserne i forordningen er overholdt). Den danske virksomhed kan herefter få fuldbyrdet sit krav ved en kompetent tysk ret på samme vilkår som en retsafgørelse truffet af en tysk ret.

En fransk borger anlægger et civilt søgsmål mod en dansk borger ved en kompetent fransk ret og får dom for et krav, der må anses for ubestridt, mod den danske borger på 50.000 EUR. Efter anmodning fra den franske fordringshaver attesterer den franske ret retsafgørelsen som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument. Den franske borger kan herefter få fuldbyrdet sit krav ved de danske domstole på samme vilkår som en retsafgørelse truffet af en dansk ret.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at danske borgere og virksomheder kan vælge at anmode om fuldbyrdelse af danske retsafgørelser mv. om ubestridte krav i en anden medlemsstat i henhold til fuldbyrdesreglerne i denne forordning som et alternativ til fuldbyrdesreglerne i den omarbejdede Bruxelles I-forordning.

Den omarbejdede Bruxelles I-forordning har pr. 10. januar 2015 afskaffet eksekvaturproceduren, og den omarbejdede forordning, hvis anvendelsesområde i det væsentlige er det samme som forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument, giver dermed allerede i dag mulighed for, at retsafgørelser mv. om ubestridte krav, der er omfattet af forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument, som er truffet af en ret i en medlemsstat, som udgangspunkt uden videre kan fuldbyrdes i en anden medlemsstat.

Et tilvalg af forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument indebærer på den baggrund ikke de samme forskelle, som det var tilfældet forud for den omarbejdede Bruxelles I-forordning.

Forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument adskiller sig dog fra den omarbejdede Bruxelles I-forordning bl.a. derved, at den begrænser de grunde, som kan føre til, at retten i fuldbyrdesstaten kan afslå fuldbyrdelse.

Systemet i forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument er i stedet det, at forordningen opstiller mindstebetingelser for den underliggende retssag, herunder vedrørende forkyndelse og adgang til fornyet prøvelse ved indsigelser vedrørende forkyndelse, som det er op til den ret, der attesterer et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument, at påse er opfyldt.

Et tilvalg af forordningen om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument forventes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** af betydning for det offentlige.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

Ambassaderne i Berlin og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med forordningen. Svenske myndigheder modtager årligt omkring 30 anmodninger om fuldbyrdelse. Man udsteder årligt omkring 40 attester efter forordningen. I Tyskland er det myndighedernes opfattelse, at forordningen anvendes meget sjældent. Fra svensk og tysk side forventes antallet af sager efter forordningen at falde som følge af, at den omarbejdede Bruxelles I-forordning finder anvendelse.

8.1.5. Betalingspåkravsprocedureforordningen

Betalingspåkravsprocedureforordningen⁹² blev vedtaget den 12. december 2006 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c.

Forordningen fastlægger en europæisk betalingspåkravsprocedure, som har til **formål** at forenkle og fremskynde grænseoverskridende sager om ubestridte pengekrav og nedbringe sagsomkostningerne.

Den europæiske betalingspåkravsprocedure er en valgfri procedure, der eksisterer parallelt med nationale procedurer om forenklet inkassobehandling. Forordningen indeholder endvidere særlige regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser truffet under forordningens procedure.

Iværksættelsen af proceduren sker ved hjælp af en særlig formular, som indgives til den kompetente ret. Der stilles ikke krav om repræsentation ved advokat. Hvis anmodningen opfylder betingelserne i forordningen, udsteder retten et europæisk betalingspåkrav. Indgiver skyldner ikke en indsigelse til den udstedende ret inden 30 dage, erklærer retten straks ved anvendelse af en standardformular, at det europæiske betalingspåkrav kan fuldbyrdes. Gør skyldner indsigelse mod betalingspåkravet, overgår sagen som udgangspunkt til behandling som en almindelig civil sag i den medlemsstat, der har udstedt betalingspåkravet.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes det, at betalingspåkravsprocedureforordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil imidlertid på baggrund af en nærmere lovteknisk gennemgang kunne være behov for tilpasninger i lovgivningen for at sikre forordningens praktiske anvendelse.

⁹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure.

Ønsker en borger eller en virksomhed fra Danmark i dag at inddrive ubestridte pengekrav inden for EU, anlægges sagen efter medlemsstatens nationale processuelle regler, enten som en almindelig civil retssag eller efter en eventuel national procedure for inddrivelse af ubestridte pengekrav. Dette kan – afhængigt af de nationale regler – være en omkostningstung proces i form af lange sagsbehandlingstider, omkostninger til lokal advokatbistand og omkostninger ved eventuel deltagelse i retsmøde.

En dansk møbelvirksomhed med forretningssted i Danmark har leveret designmøbler til en værdi af 225.000 kr. til en nederlandsk møbelforretning på dennes forretningssted i Nederlandene. Beløbet bestrides ikke af den nederlandske møbelforretning, men bliver alligevel ikke betalt. Den danske møbelvirksomhed kan for at inddrive sit krav gøre brug af den europæiske betalingspåkravsprocedure. Virksomheden sender en anmodning om et europæisk betalingspåkrav til retten i Nederlandene. Den nederlandske ret behandler sagen efter forordningens processuelle regler og udsteder herefter et betalingspåkrav, der sendes til skyldneren. Såfremt den nederlandske møbelforretning ikke har indsigelser, erklærer retten, at betalingspåkravet kan fuldbyrdes.

En dansk virksomhed med forretningssted i Danmark har fået foretaget renovering af forretningslokalerne for et beløb på 167.000 kr. Arbejdet er udført af håndværkere fra Polen (med forretningssted i Polen). Den danske virksomhed er godt tilfreds med det udførte arbejde, men på grund af langtidssygdom i regnskabsafdelingen bliver regningen ikke betalt til tiden. Den polske virksomhed kan herefter anvende den europæiske betalingspåkravsprocedure til at inddrive sit krav. Den polske virksomhed anmoder de danske domstole om at udstede et betalingspåkrav, der behandles efter forordningens processuelle regler. Hvis den danske virksomhed ikke gør indsigelse mod kravet, erklærer retten, at betalingspåkravet kan fuldbyrdes.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at en borger eller en virksomhed fra Danmark vil kunne anlægge sagen efter den forenklede europæiske betalingspåkravsprocedure, uanset om der i den relevante medlemsstats nationale lovgivning findes en betalingspåkravsprocedure. Det vil kunne være omkostningsbesparende. En dansk borger eller virksomhed vil også kunne anlægge en grænseoverskridende sag efter den europæiske betalingspåkravsprocedure ved en dansk domstol, hvis denne har kompetence i sagen. Uanset om det er en domstol i Danmark eller i en anden medlemsstat, der er kompetent, vil sagen kunne køre efter samme processuelle regler.

Proceduren i forordningen adskiller sig fra den danske forenklede inkassoproses på flere punkter, hvoraf de væsentligste fremhæves i det følgende.

Mens den danske forenklede inkassoproses finder anvendelse på krav på højst 100.000 kr., gælder der ingen beløbsgrænse efter forordningen om den europæiske betalingspåkravsprocedure.

Den europæiske betalingspåkravsprocedure adskiller sig desuden fra den danske forenkledede inkassoproces ved, at der ikke stilles krav om, at fordringshaveren har udsendt rykkerskrivelse til skyldneren med frist til betaling, inden fordringshaveren kan anmode retten om at udstede et betalingspåkrav. Efter forordningen kan det ske, så snart kravet er forfaldent.

Den europæiske betalingspåkravsprocedure adskiller sig endvidere fra den danske forenkledede inkassoproces ved muligheden for prøvelse af sagen. Efter dansk ret har en skyldner inden for fire uger efter, at fogedretten har givet betalingspåkravet påtegning om, at der ikke rettidigt er kommet indsigelser mod kravet, krav på at få genoptaget sagen. Herefter kan sagen undtagelsesvis genoptages inden for et år efter påtegningen. Efter den europæiske betalingspåkravsprocedure er skyldners mulighed for prøvelse efter udløbet af indsigelsesfristen på 30 dage begrænset til tre situationer, der vedrører utilstrækkelig forkyndelse, force majeure eller at betalingspåkravet klart er udstedt med urette i forhold til betingelserne i forordningen eller som følge af andre ekstraordinære omstændigheder.

Efter forordningen om en europæisk betalingspåkravsprocedure kan afgørelser om afvisning af en anmodning om et europæisk betalingspåkrav ikke appelleres. En sådan afgørelse om afvisning vil i den danske forenkledede inkassoproces kunne kæres til landsretten efter retsplejelovens almindelige regler.

Retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område truffet i Danmark eller en anden medlemsstat vil allerede i dag kunne anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat end den, hvor afgørelsen er truffet, i medfør af reglerne i Bruxelles I-forordningen, som Danmark er tilknyttet via en parallelaf-tale. Der er dog enkelte forskelle med hensyn til muligheden for at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse efter de to forordninger. Et tilvalg af den europæiske betalingspåkravsprocedureforordning vil betyde, at danske myndigheder i medfør af den europæiske betalingspåkravsprocedure i et vist videre omfang vil være forpligtet til at anerkende og fuldbyrde betalingspåkrav, som ikke vil kunne anerkendes og fuldbyrdes efter Bruxelles I-forordningen. Omvendt vil andre medlemsstaters myndigheder efter reglerne i den europæiske betalingspåkravsprocedure i et vist videre omfang være forpligtet til at anerkende og fuldbyrde betalingspåkrav udstedt i Danmark.

Et tilvalg af forordningen om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure forventes samlet set ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** af betydning for det offentlige.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

Ambassaderne i Berlin, Haag og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med forordningen. I Nederlandene anvendes proceduren i gennemsnit 300 til 400 gange om året. I Sverige blev der i 2014 registreret 70 ansøgninger. I Tyskland blev der i 2014 indgivet 3.286 krav med en værdi på over 74 mio. EUR, hvilket er en fordobling i forhold til 2013.

8.1.6. Småkravsprocedureforordningen

Småkravsprocedureforordningen⁹³ blev vedtaget den 11. juli 2007 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67.

Forordningen har til **formål** at forenkle og fremskynde behandlingen af grænseoverskridende tvister om mindre krav på det civil- og handelsretlige område og nedbringe omkostninger forbundet hermed.

Forordningen indeholder en procedure til behandling af grænseoverskridende mindre krav med en værdi på højst 2.000 EUR på det civil- og handelsretlige område. Proceduren står til rådighed parallelt med nationale procedurer som et valgfrit alternativ for parterne. Forordningen indeholder endvidere særlige regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser truffet under forordningens procedure.

Iværksættelse af proceduren sker ved hjælp af en særlig formular, som fremsendes til den kompetente ret på det sprog, der anvendes af retten. Proceduren er kendetegnet ved, at der er fastsat tidsfrister for de enkelte sagsbehandlingsskridt, og at sagens behandling som udgangspunkt er skriftlig. Retten kan dog holde et mundtligt retsmøde, hvis den finder det nødvendigt eller efter anmodning. Retten bestemmer bevismidlerne og omfanget af den bevisførelse, der er nødvendig for rettens afgørelse. Der stilles ikke krav om repræsentation ved advokat, og retten oplyser om nødvendigt parterne om processuelle spørgsmål.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg, bemærkes det, at småkravsprocedureforordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil imidlertid på baggrund af en nærmere lovteknisk gennemgang kunne være behov for tilpasninger i lovgivningen for at sikre forordningens praktiske anvendelse.

Ønsker en borger eller virksomhed fra Danmark i dag at anlægge en sag om et mindre krav i en anden medlemsstat i EU, anlægges sagen efter medlemsstatens nationale processuelle regler, enten som en almindelig civil sag eller efter en national småsagsproces, hvis en sådan findes. Dette kan, afhængigt af de nationale regler, være en omkostningstung proces i form af lange sagsbehandlingstider, omkostninger til lokal advokatbistand og omkostninger ved eventuel deltagelse i retsmøde.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at en borger eller virksomhed fra Danmark vil kunne anlægge en sag efter den forenklede europæiske småkravsprocedure, uanset om der i den relevante medlemsstats nationale lovgivning findes en småsagsproces. Det vil kunne være omkostningsbesparende. En dansk borger eller virksomhed vil også kunne anlægge en grænseoverskridende sag efter den europæiske småkravsprocedure ved en dansk domstol, hvis denne har kompetence i sagen. Uanset om det er en domstol i Danmark eller i en anden medlemsstat, der er kompetent, vil sagen kunne køre efter samme processuelle regler.

⁹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure.

En dansk forbruger har for 12.000 kr. fået opsat tapet i sin stue af en polsk håndværker (med forretningssted i Polen). Forbrugeren konstaterer efter betaling, at tapetet begynder at falde af. Den polske håndværker nægter imidlertid, at der skulle være et problem, og der opstår uenighed om betalingen. Forbrugeren kan i dag vælge at indlede en sag ved enten de danske eller de polske domstole efter nationale regler. Ved tilvalg af forordningen kan småkravssagen behandles efter forordningens processuelle regler, uanset hvilken domstol forbrugeren vælger. En endelig afgørelse fra Danmark, der går den polske håndværker imod, kan gennemtvinges i Polen over for den polske håndværker efter forordningens processuelle regler.

En dansk porcelænsvirksomhed med forretningssted i Danmark har leveret porcelæn til en værdi af 10.000 kr. til en erhvervsdrivende på dennes forretningssted i Slovenien. Porcelænet er betalt forud for levering. Da den slovenske erhvervsdrivende modtager porcelænet, konstaterer han, at den ene kasse med tallerkner er slået i stykker, og den slovenske erhvervsdrivende vil derfor have nogle af sine penge retur. Efter den danske virksomheds opfattelse er skaden på porcelænet opstået efter leveringstidspunktet, og den danske virksomhed vil derfor ikke tilbagebetale noget. Den slovenske erhvervsdrivende kan vælge at indlede en småkravssag efter forordningen ved enten de danske eller slovenske domstole. En afgørelse fra Slovenien, der går den danske virksomhed imod, kan gennemtvinges i Danmark over for den danske virksomhed.

Proceduren i forordningen adskiller sig fra den danske småsagsproces på flere punkter, hvoraf de væsentligste fremhæves nedenfor.

Mens den danske småsagsproces finder anvendelse på krav på højst 50.000 kr., er beløbsgrænsen efter forordningen 2.000 EUR (svarende til ca. 15.000 kr.). Det bemærkes, at beløbsgrænsen i forordningen er under revision, jf. beskrivelsen af Kommissionens ændringsforslag nedenfor under afsnit 8.2.1.

Endvidere er proceduren i modsætning til den danske småsagsproces som udgangspunkt skriftlig, idet mundtlige retsmøder kun afholdes, hvor det er nødvendigt eller efter anmodning. Sager, der behandles efter den danske småsagsproces, afsluttes derimod med en mundtlig hovedforhandling. At sagen som udgangspunkt behandles skriftligt betyder bl.a., at parterne ofte vil kunne spare omkostninger til at rejse til en anden medlemsstat.

Endelig adskiller den europæiske småkravsprocedure sig fra den danske småsagsproces ved at være underlagt relativt stramme tidsfrister, der tilsigter en hurtigere behandling af de mindre krav.

Den europæiske småkravsprocedure adskiller sig i øvrigt fra dansk ret derved, at en afgørelse efter proceduren kan fuldbyrdes uanset en eventuel appel. Afgørelsen vil således kunne fuldbyrdes, selv om den er under anke, hvilket giver mulighed for at opnå en hurtigere adgang til fuldbyrdelse, mens skyldner omvendt må tåle, at dommen fuldbyrdes, selv om sagen er anket.

Retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område truffet i Danmark eller en anden medlemsstat vil allerede i dag kunne anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat end den, hvor afgørelsen er truffet, i medfør af reglerne i Bruxelles I-forordningen, som Danmark er tilknyttet via parallelaftale. Der er dog enkelte forskelle med hensyn til muligheden for at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse efter de to forordninger. Et tilvalg af småkravsprocedureforordningen vil betyde, at danske myndigheder i medfør af den europæiske småkravsprocedure i et vist videre omfang vil være forpligtet til at anerkende og fuldbyrde afgørelser, som ikke kunne anerkendes og fuldbyrdes efter Bruxelles I-forordningen. Omvendt vil andre medlemsstaters myndigheder efter reglerne i den europæiske småkravsprocedure i et vist videre omfang være forpligtet til at anerkende og fuldbyrde retsafgørelser afsagt i Danmark.

Et tilvalg af forordningen forventes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

Ambassaderne i Berlin, Haag og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med forordningen. Både de nederlandske og svenske myndigheder vurderer, at EU-småkravsproceduren anvendes i relativt begrænset omfang. I Tyskland har der været en stigende tendens i antallet af sager efter forordningen (senest 471 sager i 2013).

8.1.7. Rom II-forordningen

Rom II-forordningen om lovvalg uden for kontrakt⁹⁴ blev vedtaget den 11. juli 2007 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og 67, stk. 5.

Formålet med Rom II-forordningen er at sikre, at lovvalget bliver det samme, uanset i hvilken medlemsstat en sag (typisk en erstatningssag) anlægges. Således har reglerne til formål at lette den fri bevægelighed for virksomheder og borgere, der har aktiviteter i flere medlemsstater.

Lovvalg uden for kontrakt er ikke lovreguleret i dansk ret, men afgøres efter principper skabt gennem retspraksis. Et tilvalg af Rom II-forordningen vil medføre, at lovvalg uden for kontrakt reguleres direkte af forordningen.

Forordningen omfatter forpligtelser uden for kontrakt på det civil- og handelsretlige område. Der skal desuden være en lovkonflikt, dvs. der skal være et eller flere grænseoverskridende elementer i retsforholdet, hvorved flere landes retssystemer bliver relevante. Visse områder er undtaget fra forordningens anvendelsesområde, herunder bl.a. statens ansvar for handlinger og undladelser under udøvelsen af statsmagt.

Rom II-forordningen anvender ligesom Rom I-forordningen princippet om universel anvendelse. Dvs. forordningen finder anvendelse, uanset om den udpegede lov er en medlemsstats lovgivning eller lovgivningen i et tredjeland. Forordningen kan således føre til, at f.eks. amerikansk lovgivning udpeges som den lovgivning, domstolen skal anvende til at afgøre tvisten.

⁹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt.

Rom II-forordningen bygger på en række faste lovvalgsregler. Den generelle hovedregel er anvendelsen af loven på det sted, hvor skaden indtrådte, uanset i hvilket land den skadevoldende begivenhed fandt sted. Hvis skadevolder og skadelidte har sædvanligt opholdssted i samme land, er det dog dette lands lov, der finder anvendelse. Den generelle hovedregel fraviges dog, hvis det af alle sagens omstændigheder fremgår, at den skadevoldende handling har en åbenbart nærmere tilknytning til et andet land end det, der følger af hovedreglen.

En dansk turist tager på skiferie i Frankrig. På skibakken mister han kontrollen og løber ind i en fransk skiløber, som kommer til skade. Den franske skiløber beslutter sig for at anlægge en erstatningssag mod danskeren. Hovedreglen i Rom II-forordningen vil føre til, at sagen skal afgøres efter fransk ret, idet skaden er sket i Frankrig. Dette vil, hvis Danmark tilvælger Rom II-forordningen, blive resultatet, uanset om erstatningssagen anlægges ved en fransk, en dansk eller en tredje medlemsstats domstol.

I forordningen findes der endvidere særlige lovvalgsregler for forpligtelser på en række nærmere bestemte områder, herunder produktansvar, dvs. erstatningsansvar for defekte produkter. Endvidere indeholder forordningen regler vedrørende forpligtelser, der udspringer af et eksisterende retsforhold mellem parterne.

En dansk produktionsvirksomhed eksporterer el-kedler til og markedsfører dem i Polen. En af disse el-kedler er defekt, og en polsk forbruger kommer som følge heraf til skade. Den polske forbruger beslutter at anlægge sag mod den danske virksomhed for disse skader. Hvis sagen anlægges i et land, hvor Rom II-forordningen finder anvendelse, vil forordningens hovedregel vedrørende produktansvar føre til, at polsk ret skal finde anvendelse på erstatningssagen, idet skadelidte havde sit sædvanlige opholdssted i Polen på skadestidspunktet, og den danske virksomhed har markedsført el-kedlen i Polen. Hvis Danmark tiltræder Rom II-forordningen, vil dette blive resultatet, uanset om forbrugeren anlægger sagen ved en dansk, en polsk eller en tredje medlemsstats domstol.

Lovvalg uden for kontrakt er ikke lovreguleret i dansk ret, men afgøres ud fra principper skabt gennem retspraksis. Den generelle hovedregel i dansk ret antages at være skadesstedets lov. Det betyder, at en sag om krav på erstatning uden for kontrakt afgøres efter loven i det land, hvor den skadegørende handling blev foretaget, eller hvor skaden indtrådte. Dette udgangspunkt suppleres og modificeres af den såkaldt individualiserede metode, hvorefter lovvalget afgøres til fordel for loven i det land, som retsforholdet har den nærmeste tilknytning til. Væsentlige faktorer i denne vurdering vil ofte være skadesstedet, og hvor de involverede parter har bopæl.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at der for borgere, virksomheder og myndigheder opnås en mere klar og forudsigelig retstilstand vedrørende lovvalg uden for kontrakt, fordi området, som i dag i Danmark er baseret på ikke altid entydig retspraksis, vil blive reguleret direkte i forordningen. Forudsigelighed i lovvalgsreglerne har særlig betydning uden for kontrakt, idet parterne ofte ikke kan

indgå lovvalgsaftaler forud for kravets opståen, da det i sagens natur ikke kan forudses, mellem hvilke parter en skadegørende begivenhed vil finde sted.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser vil et tilvalg af Rom II-forordningen ikke kræve ændringer i dansk lovgivning.

Et tilvalg vil betyde, at reglerne for lovvalg uden for kontrakt vil blive harmoniseret med de øvrige medlemsstater. Det er med til at sikre, at lovvalget i den enkelte sag bliver det samme, uanset i hvilken medlemsstat en erstatningssag anlægges.

Det betyder, at både danske virksomheder og borgere bedre vil kunne forudse, hvilket lands regler der skal afgøre et spørgsmål om erstatning uden for kontrakt, uanset i hvilket land erstatningssagen anlægges. Dermed vil de samme lovvalgsregler blive anvendt af domstolen, hvis en virksomhed pådrager sig et erstatningsansvar uden for kontrakt, uanset om en erstatningssag bliver anlagt i Danmark eller i en anden medlemsstat. Det vil skabe tryghed og forudsigelighed for f.eks. danske virksomheder, som driver virksomhed i andre medlemsstater.

Lovvalg uden for kontrakt har betydning for både borgere og virksomheder, idet erstatningsretten ikke er harmoniseret i EU. Der kan således være forskel både på, hvilke tab der dækkes (f.eks. er det i nogle lande – i modsætning til i Danmark – ikke muligt at få forsørgertabserstatning), og på erstatningsbeløbenes størrelse.

For forsikringselskaber har det også betydning med klare, forudsigelige lovvalgsregler, idet forsikringselskabet på baggrund heraf bedre kan forudse, hvilke erstatningskrav selskabet kan komme til at skulle dække, uanset hvilket land forsikringstageren driver virksomhed i.

På den anden side vil et tilvalg af forordningen betyde, at der ikke længere vil være den samme fleksibilitet vedrørende afgørelsen om lovvalget i de konkrete sager, som en ordning baseret på retspraksis indebærer.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

8.1.8. Mæglingsdirektivet

Mæglingsdirektivet⁹⁵ blev vedtaget den 21. maj 2008 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 5.

Direktivet har til **formål** at lette konfliktløsning gennem mægling i grænseoverskridende sager, og direktivet skal sikre et hensigtsmæssigt forhold mellem mægling og retssager i grænseoverskridende tvister på det civil- og handelsretlige område. Mægling på det familieretlige område er også omfattet af direktivet. Direktivet indeholder visse minimumsstandarder for de enkelte medlemsstaters regulering af mægling.

⁹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område.

Direktivet pålægger bl.a. medlemsstaterne at fremme udarbejdelse af adfærdskodekser for mæglere, fremme mægleres uddannelse samt formidle bedre adgang til oplysning til borgerne om mægling. Direktivet indeholder herudover en række processuelle garantier, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at forlig indgået ved mægling under nærmere omstændigheder kan tvangsfuldbyrdes, at mæglere ikke kan pålægges at vidne i en efterfølgende retssag om den samme tvist, og at parterne ikke efterfølgende kan forhindres i at anlægge retssag som følge af, at en forældelsesfrist er udløbet.

Efter direktivets ikrafttræden er der vedtaget regler i retsplejeloven om retsmægling, som umiddelbart ses at være i overensstemmelse med direktivet.

Efter direktivet skal medlemsstaterne som hovedregel påse, at indholdet af en mæglingssaftale skal kunne fuldbyrdes efter anmodning fra parterne. Retsplejelovens regler om fuldbyrdelse af udenretlige forlig forventes at være i overensstemmelse med direktivets krav.

Et tilvalg af direktivet vil indebære, at der skal indføres regler om, at også mæglere i udenretlige tvister med et grænseoverskridende element som udgangspunkt fritages fra pligten til at afgive forklaring som vidne i en efterfølgende retssag. De gældende danske regler om vidneudelukkelse indeholder alene regler om, at retsmæglere fritages fra vidnepligten.

I en grænseoverskridende tvist mellem en dansk og en tysk borger vil parterne forsøge at bilægge tvisten udenretligt ved brug af mægling. En dansk mægler skal forestå mæglingen. Det viser sig ikke muligt for de to parter at nå til enighed om tvisten, og den danske borger ser sig derfor nødsaget til at anlægge en civil retssag om spørgsmålet. Den danske mægler indkaldes til at afgive vidneforklaring i den civile retssag, men mægleren kan som følge af direktivets regler om mæglingens fortrolige karakter ikke tvinges til at afgive forklaring om oplysninger vedrørende det forudgående mæglingsforløb mellem den danske og tyske borger.

Direktivet indeholder et krav om, at parterne ikke forhindres i at anlægge en retssag ved domstolene som følge af, at en forældelsesfrist er udløbet. Den danske forældelseslov vurderes at leve op til dette krav. Det skal dog sikres, at regler om forældelse, der måtte fremgå af særlovgivningen, også lever op til direktivets krav, så parterne i sager, der er omfattet af den pågældende lovgivning, ikke hindres i at anlægge sag eller benytte voldgift, fordi en forældelsesfrist er udløbet i forbindelse med parternes forsøg på at forlige sagen ved mægling.

Et tilvalg af direktivet vil kunne få den betydning, at borgere eller virksomheder i Danmark, der er involveret i tvister på det civil- og handelsretlige område med borgere eller virksomheder i EU, i videre omfang vil blive tilskyndet til først at bilægge tvisten gennem mægling. Mæglede løsninger vil ofte være både hurtigere og billigere end almindelige retssager.

I Danmark vil direktivet navnlig få den betydning, at der sikres større fortrolighed omkring såvel retsmægling som udenretlig mægling i grænseoverskridende tvister derved, at mægleren som udgangspunkt ikke er tvunget til at afgive vidneforklaring i en eventuel senere retssag.

En række praktiske forhold, f.eks. sprogbarrierer, geografiske afstande mv., kan dog begrænse effekten af direktivet. Henset til, at direktivet kun indeholder generelle standarder vedrørende mægling, er det endvidere usikkert, om tilvalg af direktivet i sig selv vil føre til, at mægling vil blive anvendt i videre omfang end i dag.

Et tilvalg af direktivet vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt direktivet.

Ambassaderne i Berlin og Stockholm har i forbindelse med analysearbejdet været i kontakt med relevante myndigheder med henblik på at indhente landenes erfaringer med direktivet. Svenske myndigheder vurderer, at direktivet skaber merværdi, herunder gennem adgangen til fuldbyrdelse af mæglingsaftaler. Fra tysk side oplyses det, at der er et beskedent antal grænseoverskridende mæglings-situationer.

8.1.9. Rom I-forordningen

Rom I-forordningen om lovvalg i kontraktsforhold⁹⁶ blev vedtaget den 17. juni 2008 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 5. Forordningen erstatter Rom-konventionen⁹⁷, som er inkorporeret i dansk ret ved kontraktskonventionsloven.⁹⁸

Rom I-forordningen suppleres på det civil- og handelsretlige område inden for EU af Rom II-forordningen om fælles lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold og af Bruxelles I-forordningen.

Rom I-forordningen har til **formål** at lette den fri bevægelighed, herunder for virksomheder og borgere der har aktiviteter i flere medlemsstater. Med forordningen moderniseres og uddybes en række af Rom-konventionens bestemmelser om lovvalg for kontraktlige forpligtelser, og konventionen erstattes samtidig af en EU-forordning. Forordningen harmoniserer medlemsstaternes regler om lovvalg i sager vedrørende kontraktlige forpligtelser. Det betyder, at afgørelsen om lovvalg – dvs. hvilket lands materielle regler, der skal finde anvendelse på tvisten – må antages at blive den samme, uanset hvilken domstol i en medlemsstat der er bundet af forordningen, som træffer afgørelse om lovvalget.

Forordningen omfatter ligesom Rom-konventionen kontraktlige forpligtelser på det civil- og handelsretlige område. Der skal desuden være en lovkonflikt, dvs. der skal være et eller flere grænseoverskridende elementer i retsforholdet, således at der skal foretages et valg mellem flere landes retssystemer.

Rom I-forordningen viderefører princippet fra Rom-konventionen om universel anvendelse. Dvs. forordningen finder anvendelse, uanset om den udpegede lov er en medlemsstats lovgivning eller lovgivningen i et tredjeland. Forordningen kan således føre til, at f.eks. amerikansk lovgivning udpeges som den lovgivning, domstolen skal anvende til at afgøre tvisten.

⁹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser.

⁹⁷ Konvention 80/934/EØF om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser.

⁹⁸ Lovbekendtgørelse nr. 139 af 17. februar 2014 om gennemførelse af konventionen om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser mv.

Rom I-forordningen bygger ligesom Rom-konventionen også på det udgangspunkt, at parterne frit kan aftale, hvilken lov der skal finde anvendelse på den indgåede kontrakt.

Har parterne ikke indgået en aftale, skal lovvalgsspørgsmålet afgøres efter forordningen, som indeholder regler for, hvilken lov der skal finde anvendelse for en række opregnede aftaletyper. Som eksempler kan nævnes, at købs- og tjenesteydelsesaftaler skal være underlagt loven i det land, hvor sælger/tjenesteyder har sit sædvanlige opholdssted. De specifikke regler suppleres af en generel regel om, at for andre aftaletyper anvendes loven i det land, hvor den, der skal levere *den karakteristiske ydelse* (dvs. som udgangspunkt den ydelse, som ikke er en pengeydelse), har sit sædvanlige opholdssted. De generelle regler skal dog ikke anvendes, hvis det klart fremgår, at forholdet har en nærmere tilknytning til et andet land. Det samme er tilfældet, hvis det ikke kan afgøres, hvilken ydelse der er den karakteristiske for aftalen.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser vil et tilvalg indebære, at kontraktskonventionsloven skal ophæves, idet Rom I-forordningen erstatter Rom-konventionen. Herudover vil forordningens regler gælde umiddelbart i Danmark og vil som udgangspunkt kunne stå alene.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at der opnås en mere klar og forudsigelig retstilstand for borgere og virksomheder, der handler på tværs af grænserne. Rom I-forordningen indeholder således mere præcise kriterier for, hvilken lov der skal finde anvendelse i mangel af aftalt lovvalg, end Rom-konventionen, der indeholder formodningsregler. Idet reglerne i Rom I-forordningen bygger på de samme principper som Rom-konventionen, forventes en anvendelse af forordningen i dansk ret dog ikke at medføre større ændringer i praksis i Danmark.

En dansk tømrervirksomhed indgår aftale med en tysk rengøringsvirksomhed om, at den tyske virksomhed skal gøre rent hos den danske tømrervirksomhed. Hvis Rom I-forordningen gennemføres i dansk ret, vil der være helt klare regler for, hvilket lands lovgivning der skal anvendes i tilfælde af misligholdelse af aftalen, uanset om sagen bliver anlagt i Danmark eller Tyskland. I det konkrete tilfælde vil det være tysk lovgivning, der skal finde anvendelse, idet virksomheden, der leverer tjenesteydelsen i form af rengøring, har sit sædvanlige opholdssted i Tyskland. Derimod er der efter Rom-konventionen alene en formodning for, hvilket lands lovgivning der skal anvendes i situationen. I det konkrete tilfælde vil der således være en formodning for, at tysk ret skal finde anvendelse. Efter de gældende danske lovvalgsregler vil det således være mere uforudsigeligt for de to virksomheder, hvilket lovvalg man vil komme frem til. Klarhed over, hvilket lands lovgivning der skal anvendes, kan f.eks. have betydning, hvis der i de to lande er forskellige frister for, hvornår en part senest skal gøre en misligholdelse af aftalen gældende.

Herudover vil et tilvalg medføre, at reglerne om lovvalg i kontrakt bliver harmoniseret med de øvrige medlemsstater, så lovvalgsreglerne bliver de samme i hele EU. Det betyder, at uanset om det er en dansk domstol eller en domstol i en anden medlemsstat, der skal træffe afgørelse om lovvalg i en sag, må resultatet forventes at blive det samme.

Professionelle parter vil dog ofte indgå en lovvalgsaftale i forbindelse med aftaleindgåelse, men da reglerne også omfatter f.eks. forbrugeraftaler og passagertransportaftaler, kan fælles lovvalgsregler have betydning i praksis for både borgere og virksomheder.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

EU har indgået tredjelandsaftaler⁹⁹, som berører Rom I-forordningens anvendelsesområde.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

8.1.10. Kontosikringsforordningen

Kontosikringsforordningen¹⁰⁰ blev vedtaget den 15. maj 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 81, stk. 2. Forordningen finder anvendelse fra den 18. januar 2017.

Formålet med forordningen er at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område ved indførelse af en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender.

Forordningens regler vil på flere punkter medføre ændringer i retstilstanden i Danmark. En række af disse ændringer gennemgås nedenfor.

Med forordningen indføres en selvstændig europæisk procedure, som vil sætte en kreditor i stand til at opnå en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender (en kontosikringskendelse). Reglerne giver kreditor mulighed for at opnå en sikring af et bankindestående på samme betingelser, uanset i hvilken medlemsstat den kompetente domstol er beliggende.

Kendelsen forhindrer, at en debitor flytter eller hæver indeståender på en bankkonto i en medlemsstat. Kendelsen udstedes, hvis der er risiko for, at det uden en kendelse vil være umuligt eller væsentligt vanskeligere for kreditor at få fuldbyrdet sit krav mod debitor.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes det, at forordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil dog være behov for en nærmere lovteknisk gennemgang af, hvilke lovændringer der vil være nødvendige for at sikre forordningens praktiske anvendelse.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at det bliver hurtigere og billigere for en kreditor i Danmark i grænseoverskridende situationer at opnå sikring af et bankindestående til brug for senere fuldbyrdelse af et krav mod en debitor. Et tilvalg af forordningen vil f.eks. gøre det muligt for Arbejdsretten at anmode myndighederne i en anden medlemsstat, hvor en virksomhed er etableret, om at spærre det skyldige beløb på virksomhedens konto, i de situationer hvor virksomheden er dømt i Arbejdsretten til at betale skyldig løn i henhold til en overenskomst.

99 2009/370/EF: Rådets afgørelse af 6. april 2009 om Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr og protokollen til nævnte konvention om specifikke forhold for flymateriel, vedtaget samlet i Cape Town den 16. november 2001 og 2014/888/EU: Rådets afgørelse af 4. december 2014 om på vegne af Den Europæiske Union at godkende protokollen om specifikke forhold for rullende jernbanemateriel i tilknytning til konventionen om internationale sikkerhedsrettigheder i mobilt udstyr, som blev vedtaget i Luxembourg den 23. februar 2007.

100 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15. maj 2014 om indførelse af en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område.

Forordningens betingelser for at få udstedt en kontosikringskendelse er overordnet set sammenlignelige med de betingelser, der skal være opfyldt for at opnå arrest til sikkerhed for pengekrav efter retsplejelovens regler. Der er dog en række forskelle af især processuel karakter.

Det kan særligt fremhæves, at forordningen for at sikre overraskelseeffekten af en kontosikringskendelse og for at sikre, at den bliver et nyttigt redskab for en kreditor, der forsøger at inddrive gæld fra en debitor i grænseoverskridende tilfælde, fastsætter, at debitor ikke inddrages forud for udstedelsen eller gennemførelsen af kendelsen.

Det er i modsætning til udgangspunktet efter retsplejeloven, hvorefter retten giver debitor lejlighed til at udtale sig, inden der foretages arrest i et bankindestående til brug for senere fuldbyrdelse af et krav mod debitor. I den indledende fase af overvejelserne blev det derfor vurderet, at ordningen i forordningen kunne rejse spørgsmål i forhold til ordningen i retsplejeloven. Retsplejeloven indeholder imidlertid en undtagelse til den danske hovedregel om kontradiktion. Forudgående underretning af debitor kan således efter de danske regler undlades, hvis fogedretten finder det ubetænkeligt at foretage arrest uden forudgående underretning af debitor, eller hvis det må antages, at muligheden for at opnå dækning vil blive væsentligt forringet, hvis der sker underretning. Det følger af forarbejderne til de danske regler om arrest, at der som følge af retsmidlets karakter ofte vil være behov for at påbegynde arrestforretningen uden forudgående underretning af skyldneren om tid og sted for forretningens foretagelse. Det er på den baggrund Justitsministeriets klare vurdering, at de materielle betingelser ved forordningens hovedregel dækkes af de materielle betingelser i retsplejelovens undtagelse, og forordningens regel om ikke-kontradiktion ses dermed ikke at indebære et brud med den danske praksis.

Den manglende inddragelse af debitor forud for udstedelsen eller gennemførelsen af kendelsen modsvares af en række garantier i forordningen, der har til formål at beskytte debitor mod misbrug af kendelsen, og som skal forsøge at skabe balance mellem kreditors og debtors interesser.

Der er bl.a. mulighed for at kræve, at kreditor stiller sikkerhed til dækning af eventuel erstatning for enhver skade, som debitor måtte blive påført som følge af kendelsen. Det er desuden et krav, at kreditor inden for en fastsat frist anlægger hovedsagen om det krav, som kreditor har fået sikret ved hjælp af kendelsen. En balance mellem kreditors og debtors interesser er endvidere forsøgt sikret ved hjælp af regler, der giver debitor mulighed for efterfølgende at gøre indsigelse mod kontosikringskendelsen og fuldbyrdelsen heraf.

En anmodning om udstedelse af en kontosikringskendelse skal indeholde en række oplysninger, herunder oplysninger, som er nødvendige for, at banken eller bankerne kan identificere debitor og dennes konti. Hvis en kreditor ikke råder over alle de fornødne oplysninger om debtors konti, kan kreditor under visse betingelser anmode den udstedende domstol om at anmode den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesmedlemsstaten om at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at kunne identificere debtors konti. Det er i modsætning til de danske regler, hvorefter de oplysninger, der er nødvendige for behandlingen af en anmodning, skal fremskaffes af kreditor.

Det vil skulle vurderes nærmere, om et tilvalg af forordningen helt generelt vil medføre øgede administrative byrder for de danske banker, som spiller en aktiv rolle både i forbindelse med tilvejebringelse af kontooplysninger og i relation til gennemførelsen af kontosikringskendelsen.

Forordningen om kontosikringskendelsen indeholder en lang række frister, som skal sikre, at kontosikringskendelsen udstedes og fuldbyrdes hurtigt og uden forsinkelse.

Fristerne vurderes i et vist omfang at ville kunne pålægge myndigheder og finansielle virksomheder øgede administrative byrder sammenlignet med den nuværende retstilstand.

En dansk producent af lystfartøjer køber løbende maling fra en producent i Portugal. Det danske firma oplever, at den købte maling ikke leveres, og bliver samtidig bekendt med, at der er sket et ejerskifte hos malingproducenten, og at denne uden at give meddelelse herom er gået i gang med at afhænde produktionsfaciliteterne. Den danske producent vil via de danske domstole kunne få udstedt en europæisk kontosikringskendelse, som sikrer, at der fastfryses tilstrækkelige midler på malingproducentens konto til at dække det danske firmas krav.

En tysk elektriker har udført installationsarbejde for et fransk entreprenørfirma. Det franske entreprenørfirma har imidlertid misligholdt sine betalingsforpligtelser over for den tyske elektriker, og den tyske elektriker ønsker at få udstedt en europæisk kontosikringskendelse vedrørende et bankindestående til sikring af sit krav. Den tyske elektriker har grund til at mene, at det franske entreprenørfirma har en eller flere konti i Danmark, fordi entreprenørfirmaet har en afdeling i Danmark. Den tyske elektriker vil – under visse betingelser – via den kompetente domstol i Tyskland eller Frankrig kunne anmode de danske myndigheder om at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at kunne identificere banken eller bankerne i Danmark og den franske entreprenørs konto eller konti.

Det bemærkes om spørgsmålet om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse, at afgørelser om foreløbige retsmidler, f.eks. arrest, allerede i dag vil kunne fuldbyrdes i en anden medlemsstat i medfør af Bruxelles I-forordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale. Der kan imidlertid efter Bruxelles I-forordningen alene ske fuldbyrdelse af afgørelser, som er truffet, uden at debitor er blevet indkaldt eller har modtaget underretning, hvis afgørelsen forinden er forkyndt for debitor.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at danske myndigheder i medfør af kontosikringsforordningen bliver forpligtet til at fuldbyrde afgørelser, som ikke ville være blevet fuldbyrdet efter Bruxelles I-forordningen uden forudgående høring af debitor. Omvendt vil et tilvalg medføre, at en dansk kreditor, der har opnået en europæisk kontosikringskendelse, kan få fuldbyrdet kendelsen i en anden medlemsstat, uden at kendelsen forinden er forkyndt for debitor, og dermed sikres overraskelseseffekten af kendelsen.

Et tilvalg af forordningen om kontosikringskendelsen vurderes samlet set at ville kunne have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Det bemærkes, at Irland har tilvalgt forordningen, men at Storbritannien ikke har tilvalgt.

8.1.11. Forordningen om bilaterale aftaler om lovvalg

Forordningen om bilaterale aftaler om lovvalg¹⁰¹ blev vedtaget den 13. juli 2009 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, artikel 65 og artikel 67, stk. 5.

Forordningen blev fremsat i forlængelse af Rom I- og Rom II-forordningerne om lovvalg i og uden for kontrakt på det civil- og handelsretlige område, hvorved EU fik enekompetence på forordningernes anvendelsesområde, således at medlemsstaterne ikke længere selv kan forhandle og indgå aftaler med tredjelande på de pågældende områder. **Formålet** med forordningen om bilaterale aftaler om lovvalg er at fastsætte en procedure for, at EU kan give medlemsstaterne bemyndigelse til at indgå bilaterale aftaler med tredjelande om lovvalgsregler på det civil- og handelsretlige område, som helt eller delvis falder ind under anvendelsesområdet for Rom I- og Rom II-forordningerne.

Efter forordningen skal en medlemsstat, der ønsker at indlede forhandlinger med et tredjeland om ændring af en eksisterende aftale eller om indgåelse af en ny aftale inden for forordningens anvendelsesområde, meddele dette til Kommissionen, hvorefter Kommissionen på baggrund af en række betingelser, der er nærmere fastsat i forordningen, vurderer, om den pågældende medlemsstat skal have tilladelse til at indlede sådanne forhandlinger.

Hvis Kommissionen giver bemyndigelse til, at en medlemsstat kan indlede formelle forhandlinger med tredjelandet, kan Kommissionen deltage som observatør i forhandlingerne for så vidt angår spørgsmål, der falder inden for forordningens anvendelsesområde. Kommissionen skal også underrettes om det endelige forhandlingsresultat med henblik på at give bemyndigelse til endelig aftaleindgåelse.

Hvis Kommissionen meddeler afslag på, at en medlemsstat kan indgå formelle forhandlinger med tredjelandet, har medlemsstaten mulighed for at indlede drøftelser med Kommissionen med henblik på at finde en løsning.

Hvis Rom I- og Rom II-forordningerne tilvælges, vil Danmark herved blive omfattet af EU's kompetence til at indgå aftaler med tredjelande vedrørende lovvalg for forpligtelser i og uden for kontrakt på disse forordningers område, og Danmark vil således være afskåret fra selv at kunne forhandle og indgå sådanne aftaler.

Et tilvalg af forordningen om bilaterale aftaler om lovvalg vil indebære, at Danmark – inden for forordningens rammer – fortsat vil have mulighed for at indgå aftaler med tredjelande på dette område.

Et tilvalg af forordningen vil ikke kræve ændringer i dansk lovgivning.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

¹⁰¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 662/2009 af 13. juli 2009 om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af visse aftaler mellem medlemsstater og tredjelande vedrørende lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontraktforhold.

8.1.12. Bruxelles IIa-forordningen

Bruxelles II-forordningen¹⁰² blev vedtaget den 29. maj 2000 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 1. Danmark anmodede i 2001 om at blive tilknyttet forordningen på mellemstatsligt grundlag via en parallelaftale, men fik afslag herpå.

Bruxelles II-forordningen er efterfølgende blevet erstattet af Bruxelles IIa-forordningen¹⁰³, som blev vedtaget den 27. november 2003 med hjemmel i de samme bestemmelser. Forordningen indeholder navnlig regler om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og administrativt samarbejde.

Forordningen har til **formål** at forenkle og effektivisere behandlingen af grænseoverskridende tvister i sager om forældreansvar, herunder børnebortførelse, separation og skilsmisse.

Forordningen finder efter sin ordlyd anvendelse på retter, retssager og retsafgørelser, men det følger af forordningen, at der ved "ret" forstås alle myndigheder i medlemsstaterne med kompetence i spørgsmål, der falder ind under forordningens anvendelsesområde. Forordningen finder således også anvendelse på administrative myndigheder som f.eks. Statsforvaltningen i Danmark.

For så vidt angår forældreansvar er det forordningens udgangspunkt, at kompetencen til at træffe afgørelser ligger hos retterne i den medlemsstat, hvor barnet bor på det tidspunkt, hvor sagen anlægges. Der er dog enkelte undtagelser til dette udgangspunkt, herunder i sager om børnebortførelser, hvor retterne i den medlemsstat, hvor barnet boede umiddelbart før bortførelsen, som udgangspunkt beholder deres kompetence, indtil sagen om tilbagegivelse af barnet er afsluttet.

Hvis et barns bopæl ikke kan fastslås, ligger kompetencen hos retterne i den medlemsstat, hvor barnet befinder sig. Det samme gælder for flygtningebørn samt for børn, der er internationalt fordrevne på grund af uroligheder i deres land.

Efter forordningen skal afgørelser om forældreansvar, der er truffet i en medlemsstat, anerkendes og fuldbyrdes i de øvrige medlemsstater. Dette kan dog nægtes i visse situationer, navnlig hvis anerkendelse åbenbart vil stride mod grundlæggende retsprincipper i fuldbyrdelsesstaten, hvis afgørelsen er truffet, uden at barnet har haft mulighed for at blive hørt, eller hvis der er tale om en udeblivelsesdom, og det indledende processkrift ikke var blevet forkynndt i tilstrækkelig god tid.

Ugifte forældre, der bor i Danmark med deres søn, ophæver samlivet. Faren får ved en dansk afgørelse tillagt forældremyndigheden alene over sønnen. Faren og sønnen flytter til Polen, og moren flytter efterfølgende også dertil. I Polen skal den danske forældremyndighedsafgørelse anerkendes, uanset om moren efter polsk ret måtte have forældremyndigheden over sønnen alene.

¹⁰² Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn.

¹⁰³ 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 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000.

I relation til fuldbyrdelse af samværsafgørelser afskaffer forordningen en tids- og ressourcekrævende procedure (eksekvatur), hvilket gør fuldbyrdelsen mere effektiv. Samtidig begrænses muligheden for at afvise fuldbyrdelse. Domstolene i fuldbyrdelsesstaten kan således ikke længere afvise at fuldbyrde en samværsafgørelse under henvisning til, at afgørelsen strider mod grundlæggende retsprincipper (ordre public) i fuldbyrdelsesstaten.

I relation til tilbagegivelse af bortførte børn henviser forordningen til Haagerbørnebortførelseskonventionen, men forordningen indeholder bestemmelser, der har til hensigt at effektivisere tilbagegivelserne.

Forældre, der bor i Danmark, har fælles forældremyndighed. De ophæver samlivet, og moren tager – uden farens samtykke – barnet med til Irland. Faren anmoder om tilbagegivelse af barnet gennem Haagerbørnebortførelseskonventionen, hvilket en irsk ret afslår under henvisning til frygt for, at barnet vil lide skade ved tilbagegivelse til Danmark. Faren kan herefter anmode en ret i Danmark om at træffe afgørelse om tilbagegivelse af barnet. Retten i Danmark skal efter forordningen høre barnet og forældrene, og retten skal også inddrage den irske begrundelse for afslaget på tilbagegivelse af barnet. Retten kan endvidere iværksætte en børnesagkyndig undersøgelse. På dette grundlag kan retten i Danmark bestemme, at barnet skal tilbagegives til Danmark med henblik på, at der i Danmark træffes endelig afgørelse om forældremyndigheden over barnet. Den danske afgørelse om tilbagegivelse af barnet til Danmark kan efter forordningen uden videre fuldbyrdes i Irland.

Det administrative samarbejde vedrører navnlig fremsendelse gennem centralmyndigheder af anmodninger i forældreansvarssager til den kompetente myndighed. Samarbejdet omfatter også fremskaffelse af oplysninger om, hvor børn, der er involveret i internationale forældreansvarssager, befinder sig.

En mor, der bor i Belgien, kan sende en anmodning om fastsættelse af samvær med sin datter, der bor i Danmark, til den belgiske centralmyndighed. Centralmyndigheden videregiver anmodningen til centralmyndigheden i Danmark, der sender den til Statsforvaltningen, der er den kompetente myndighed i Danmark.

Reglerne om forældreansvar er udformet under hensyntagen til barnets bedste.

I relation til skilsmisse og separation ligger kompetencen i den medlemsstat, hvor ægtefællerne bor eller boede (forudsat at en af dem stadig opholder sig dér), hvor sagsøgte bor, eller hvor sagsøgeren bor (forudsat at sagsøgeren har opholdt sig dér i mindst et år umiddelbart forud for anmodningen eller har boet der i mindst seks måneder umiddelbart forud for anmodningen og er statsborger i den pågældende medlemsstat). Kompetencen kan også ligge i en medlemsstat, hvis nationalitet begge ægtefæller har. Den ret i en medlemsstat, der har truffet afgørelse om separation, er også kompetent til at ændre en sådan separation til skilsmisse.

Anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om skilsmisse og separation sker på samme måde som afgørelser om forældreansvar.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes, at Bruxelles IIa-forordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil dog være behov for en nærmere lovteknisk gennemgang af, hvilke lovændringer der vil være behov for med henblik på at sikre forordningens praktiske anvendelse, navnlig i forhold til processuelle regler om behandling af sager efter forordningen, herunder hvilke myndigheder der skal varetage de opgaver, der følger af forordningen, samt udpegning af en centralmyndighed.

Forordningens regler om forældreansvar og skilsmisse svarer i vidt omfang til de gældende regler i dansk ret (navnlig i retsplejeloven) og i de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, navnlig Haagerbørnebeskyttelseskonventionen, der er i kraft mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, undtagen Italien.

Et tilvalg af forordningen vil indebære de fordele for borgere, at tilbagegivelse af børn, der er bortført fra Danmark til en anden medlemsstat, og fuldbyrdelse af danske samværsaftgørelser i andre medlemsstater i et vist omfang lettes. Disse lettelser vil dog kun berøre et mindre antal sager. Den danske centralmyndighed for børnebortførelser behandler således omkring 50-60 sager om børnebortførelse årligt, hvoraf de fleste vedrører bortførelser til og fra andre medlemsstater. Centralmyndigheden modtager stort set ingen anmodninger om fuldbyrdelse af samværsaftgørelser.

EU har på de sagsområder, der er dækket af Bruxelles IIa-forordningen, bemyndiget medlemsstaterne til at tiltræde Haagerbørnebeskyttelseskonventionen¹⁰⁴.

Et tilvalg af Bruxelles IIa-forordningen vurderes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

8.1.13. Underholdspligtforordningen

Underholdspligtforordningen¹⁰⁵ blev vedtaget den 18. december 2008 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 2.

Forordningen har til **formål** at fjerne de hindringer, der gjorde det vanskeligt at inddrive underholdsbidrag i andre medlemsstater.

Forordningen ændrede den oprindelige Bruxelles I-forordning¹⁰⁶ ved at træde i stedet for de bestemmelser i Bruxelles I-forordningen, der fandt anvendelse på underholdspligt. Det drejede sig om kom-

¹⁰⁴ 2008/431/EF: Rådets beslutning af 5. juni 2008 om bemyndigelse af visse medlemsstater til i Det Europæiske Fællesskabs interesse at ratificere eller tiltræde Haagerkonventionen af 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn og om bemyndigelse af visse medlemsstater til at fremsætte en erklæring om anvendelsen af de relevante interne fællesskabsretlige regler.

¹⁰⁵ Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 af 18. december 2008 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt.

¹⁰⁶ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.

petence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser samt adgang til domstolsprøvelse, herunder fri proces.

Danmark er omfattet af Bruxelles I-forordningen gennem en parallelaftale. Parallelaftalen giver Danmark mulighed for at tilslutte sig ændringer af Bruxelles I-forordningen. Denne mulighed benyttede Danmark, hvorfor bestemmelserne i underholdspligtforordningen vedrørende kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser samt adgang til domstolsprøvelse, herunder fri proces, allerede gælder i Danmark. I Danmark finder forordningen anvendelse på sager om børne- og ægtefællebidrag.

Forordningen finder efter sit indhold anvendelse på retter, retssager og retsafgørelser, men begrebet ”ret” kan også omfatte administrative myndigheder. Efter aftale med Kommissionen finder forordningen i Danmark også anvendelse på Statsforvaltningen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Dette skyldes, at afgørelser om børne- og ægtefællebidrag i Danmark træffes af Statsforvaltningen med klageadgang til ministeriet.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes, at underholdspligtforordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil dog være behov for en nærmere lovteknisk gennemgang af, hvilke lovændringer der vil være behov for med henblik på at sikre forordningens praktiske anvendelse, navnlig i forhold til processuelle regler om behandling af sager efter forordningen, herunder om hvilke myndigheder der skal varetage de opgaver, der følger af forordningen, samt udpeging af en centralmyndighed.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at forordningens regler om administrativt samarbejde vil gælde for Danmark, herunder bestemmelserne om fri proces i sager om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om børnebidrag.

Som led i det administrative samarbejde udpeger hver medlemsstat en centralmyndighed. Centralmyndighederne skal samarbejde med hinanden, herunder ved udveksling af oplysninger, og de skal fremme samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne.

I forhold til konkrete sager har centralmyndighederne til opgave at sende og modtage anmodninger om underholdspligt og at anlægge eller lette anlæggelsen af sager om underholdspligt. Anmodninger om underholdspligt omfatter navnlig anmodning om anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse eller om fastsættelse eller ændring af underholdsbidrag.

Til brug for overvejelser om fremsendelse af en anmodning om f.eks. fastsættelse eller inddrivelse af underholdsbidrag kan en centralmyndighed anmode en anden centralmyndighed om bistand til f.eks. at fremskaffe oplysninger om en parts indkomstforhold mv.

Forordningen indeholder en bestemmelse om fri proces i sager om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om børnebidrag, der forudsætter, at anmodningen om anerkendelse og fuldbyrdelse fremsendes gennem det administrative samarbejde. Bestemmelsen er sat i kraft i Danmark i relation til anmodninger fra andre medlemsstater, men den vil først gælde for danske anmodninger til andre medlemsstater, hvis Danmark tilvælger forordningen. Det skyldes, at Danmark ikke ensidigt kan påføre andre medlemsstater forpligtelser.

Et tilvalg af underholdspligtforordningen vil betyde, at Danmark deltager i det administrative samarbejde om underholdspligt med de øvrige medlemsstater. Gennem dette samarbejde vil inddrivelsen af danske bidragskrav i andre medlemsstater kunne lettes.

Statsforvaltningen i Danmark har bestemt, at en mor skal betale børnebidrag til sit barn, der bor hos sin far i Danmark. Faren har fået bidraget udbetalt forskudsvist fra det offentlige, hvorfor SKAT er indtrådt i kravet. Efter afgørelsen er moren udrejst af Danmark. Det formodes, at hun er rejst til Sydeuropa, hvor hun tidligere har boet og drevet virksomhed. SKAT kan anmode centralmyndighederne i de relevante medlemsstater om at oplyse, om den pågældende bor dér, og om hendes indkomstforhold mv. SKAT kan bruge disse oplysninger ved inddrivelsen af kravet.

Danske bidragskrav, der inddrives i udlandet, tilkommer hovedsageligt det offentlige, fordi bidragsmodtageren har fået børnebidrag udbetalt forskudsvist af det offentlige. Samtidig foregår inddrivelsen uden udgift for bidragsmodtageren, fordi det er det offentlige, der afholder udgifterne ved inddrivelse, herunder ved inddrivelse i udlandet. Forordningens regler om fri proces i sager om inddrivelse af børnebidrag, der fremsendes gennem det administrative samarbejde, vil således navnlig være til gavn for det offentlige.

Statsforvaltningen i Danmark har bestemt, at en far, der bor i Tyskland, skal betale børnebidrag til sit barn, der bor hos sin mor i Danmark. Moren har fået bidraget udbetalt forskudsvist fra det offentlige, hvorfor SKAT er indtrådt i bidragskravet. SKAT søger gennem den danske centralmyndighed om inddrivelse af bidraget i Tyskland. Tyskland skal efter forordningen som udgangspunkt yde SKAT fri proces til inddrivelsessagen.

EU har indgået tredjelandsaftaler¹⁰⁷, der berører eller kan berøre forordningens anvendelsesområde.

Et tilvalg af underholdspligtforordningen vurderes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

8.1.14. Forordningen om bilaterale familieretlige aftaler

Forordningen om bilaterale familieretlige aftaler¹⁰⁸ blev vedtaget den 7. juli 2009 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 61, litra c, artikel 65 og artikel 67, stk. 2 og 5.

¹⁰⁷ 2011/432/EU: Rådets afgørelse af 9. juni 2011 om godkendelse på Den Europæiske Unions vegne af Haagerkonventionen af 23. november 2007 om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag og 2009/941/EF: Rådets afgørelse af 30. november 2009 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af Haagerprotokollen af 23. november 2007 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt.

¹⁰⁸ Rådets forordning (EF) Nr. 664/2009 af 7. juli 2009 om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af aftaler mellem medlemsstater og tredjelande om kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme og retsafgørelser i ægteskabssager, sager om forældresvar og sager om underholdspligt samt lovvælgsregler vedrørende underholdspligt.

Forordningsforslaget blev fremsat i forlængelse af Bruxelles IIa-forordningen og underholdspligtforordningen om internationale aspekter af forældreansvar, skilsmisse og underholdspligt, hvorved EU fik enekompetence på forordningernes anvendelsesområder, således at medlemsstaterne ikke længere selv kan forhandle og indgå aftaler med tredjelande på de pågældende områder. Forordningen om bilaterale familieretlige aftaler har til **formål** at fastsætte en procedure for, at EU kan give medlemsstaterne bemyndigelse til at indgå bilaterale aftaler med tredjelande om emner, som helt eller delvis falder ind under anvendelsesområderne for Bruxelles IIa-forordningen og underholdspligtforordningen.

Ved ændring af bilaterale aftaler forstås i forordningen også ændring af Den Nordiske Ægteskabskonvention, i det omfang den indeholder bestemmelser om forældreansvar og skilsmisse, der er omfattet af anvendelsesområdet for Bruxelles IIa-forordningen, samt ændringer af Den Nordiske Inddrivelseskonvention, i det omfang den indeholder bestemmelser om underholdspligt.

Efter forordningen skal en medlemsstat, der ønsker at indlede forhandlinger med et tredjeland om ændring af en eksisterende aftale eller om indgåelse af en ny aftale inden for forordningernes anvendelsesområder, meddele dette til Kommissionen, hvorefter Kommissionen på baggrund af en række betingelser, der er nærmere fastsat i forordningen, vurderer, om den pågældende medlemsstat skal have tilladelse til at indlede sådanne forhandlinger.

Hvis Kommissionen giver bemyndigelse til, at en medlemsstat kan indlede formelle forhandlinger med tredjelandet, kan Kommissionen deltage som observatør i forhandlingerne for så vidt angår spørgsmål, der falder inden for forordningernes anvendelsesområder. Kommissionen skal også underrettes om det endelige forhandlingsresultat med henblik på at give bemyndigelse til endelig aftaleindgåelse.

Hvis Kommissionen meddeler afslag på, at en medlemsstat kan indgå formelle forhandlinger med tredjelandet, har medlemsstaten mulighed for at indlede drøftelser med Kommissionen med henblik på at finde en løsning.

Hvis Bruxelles IIa-forordningen og underholdspligtforordningen tilvælges, vil Danmark herved blive omfattet af EU's kompetence til at indgå aftaler med tredjelande vedrørende emner, som helt eller delvis falder ind under anvendelsesområderne for Bruxelles IIa-forordningen og underholdspligtforordningen. Tilvalg af forordningen er således en betingelse for, at Danmark kan deltage i eventuelle kommende ændringer af Den Nordiske Ægteskabskonvention (skilsmisse og forældreansvar) og Den Nordiske Inddrivelseskonvention (underholdspligt).

Et tilvalg af forordningen vil ikke kræve ændringer i dansk lovgivning.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

8.1.15. Rom III-forordningen

Rom III-forordningen¹⁰⁹ blev vedtaget den 20. december 2010 med hjemmel i Traktatens artikel 81, stk. 3. Forordningen blev endvidere vedtaget efter reglerne om forstærket samarbejde¹¹⁰.

Forordningen gælder ikke for alle EU-medlemsstater. Bl.a. har Finland, Irland, Nederlandene, Polen, Sverige og Storbritannien valgt ikke at tilslutte sig forordningen.

Forordningen har til **formål** at skabe klare retlige rammer for lovvalg vedrørende skilsmisse og separation, herunder give retssikkerhed og sikre retlig forudsigelighed og forhindre situationer, hvor den ene ægtefælle anmoder om skilsmisse før den anden ægtefælle for at sikre sig, at sagen behandles efter en lov, som vedkommende mener i højere grad tilgodeser hans eller hendes interesser. Forordningen skal ses i sammenhæng med Bruxelles IIa-forordningen, der bl.a. indeholder regler om kompetence i sager om skilsmisse og separation.

Forordningen giver ægtefæller mulighed for at aftale, hvilket lands lov der skal anvendes ved skilsmisse og separation. Når der ikke er indgået en lovvalgsaftale, indeholder forordningen regler om lovvalget. Lovvalget er knyttet op til ægtefællernes bopæl eller statsborgerskab eller til den medlemsstat, hvor deres sag om skilsmisse og separation behandles. Den lov, som efter forordningen skal anvendes, kan være loven i et land, der ikke har tiltrådt forordningen, herunder lande uden for EU.

Forordningen indeholder bestemmelser, der giver mulighed for at undlade at anvende den aftalte eller udpegede lov. Det drejer sig eksempelvis om situationer, hvor den pågældende lov ikke giver mulighed for skilsmisse eller ikke giver en af ægtefællerne lige adgang til skilsmisse eller separation på grund af dennes køn, eller hvis anvendelse af den pågældende lov er åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper (ordre public) i domstolslandet.

Lovvalget omfatter kun betingelserne for skilsmisse og separation og ikke tilknyttede spørgsmål som forældreansvar, underholdspligt, formuedeling mv.

Dansk ret sikrer en ægtefælle ret til skilsmisse. I forhold til andre medlemsstater giver dansk ret en ægtefælle en både nemmere og sikrere adgang til skilsmisse. Hvis ægtefæller er enige om skilsmisse, kan de efter dansk ret umiddelbart blive skilt. I andre landes lovgivning kan skilsmisse selv ved enighed være betinget af en betænkningstid (separationsperiode) på op til flere år samt dokumentation for, at det ikke er muligt for parterne at genoptage samlivet. Ved uenighed kan en ægtefælle efter dansk ret blive skilt mod den anden ægtefælles protest efter en separationsperiode på 6 måneder. I andre landes lovgivning kan skilsmisse være betinget af, at den, der ønsker skilsmisse, dokumenterer, at han eller hun ikke bærer skylden for problemerne i ægteskabet.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes, at Rom III-forordningen vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene.

¹⁰⁹ Rådets forordning (EU) nr. 1259/2010 af 20. december 2010 om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation.

¹¹⁰ 2010/405/EU: Rådets afgørelse af 12. juli 2010 om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation.

Et tilvalg af forordningen vil indebære, at der vil kunne opstå situationer, hvor en skilsmisssag, der behandles i Danmark, skal afgøres efter udenlandsk ret. Det kan betyde, at en ægtefælle bosat i Danmark vil have betydeligt vanskeligere ved at blive skilt, end hvis sagen var blevet afgjort efter dansk ret. Dette vurderes at være problematisk i forhold til den grundlæggende ret til skilsmisse i dansk ret. Netop under henvisning til, at forordningen vil kunne vanskeliggøre retten til skilsmisse, har bl.a. Finland, Nederlandene og Sverige valgt ikke at tilslutte sig forordningen.

I et tysk ægteskab bor manden i Østrig, mens kvinden bor i Danmark. Kvinden anlægger skilsmisssag i Danmark. Efter forordningen skal betingelserne for at meddele skilsmisse vurderes efter loven i Tyskland, også selv om disse betingelser måtte være sværere at opfylde end betingelserne i dansk ret.

Et tilvalg af forordningen vil kunne have begrænsede **økonomiske konsekvenser** for det offentlige, og forordningen vil forlænge sagsbehandlingstiderne i visse sager om skilsmisse og separation. Dette skyldes, at Statsforvaltningen og domstolene i alle sager om separation og skilsmisse vil skulle tage stilling til lovvalget. Skal udenlandsk ret anvendes, skal der indhentes oplysninger herom, og der skal tages stilling til, hvordan den udenlandske lovgivning skal anvendes.

Det bemærkes, at hverken Storbritannien eller Irland har tilvalgt forordningen.

8.1.16. Arveretsforordningen

Arveretsforordningen¹¹¹ blev vedtaget den 4. juli 2012 med hjemmel i Traktatens artikel 81, stk. 2.

Formålet med forordningen er at gøre behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element mindre kompleks gennem fælles regler om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og offentligt bekræftede dokumenter på arveområdet samt om indførelse af et europæisk arvebevis. Herved bliver det muligt for personer, der har deres sædvanlige opholdssted i EU, at bestemme, hvilke arveretlige regler (arvestatut) der skal finde anvendelse på fordelingen af arv efter dem. Endvidere vil de rettigheder, der tilkommer afdødes arvinger, legatarer, andre pårørende og kreditorer, blive sikret på effektiv vis.

Forordningens regler vil på flere punkter medføre ændringer i, hvordan arvesager med grænseoverskridende elementer skal behandles i Danmark. En række af de væsentligste ændringer gennemgås nedenfor.

Et tilvalg af forordningen vil betyde, at andre medlemsstater som klart udgangspunkt skal anerkende og fuldbyrde afgørelser om arv fra Danmark. Danmark anerkender allerede i dag i vidt omfang afgørelser om arv fra udlandet.

¹¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 650/2012 af 4. juli 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.

En dansk person, der bor i Danmark, med sommerhus i Frankrig og værdipapirer i en bank i Østrig afgår ved døden. Efter forordningen skal arvesagen som udgangspunkt behandles i Danmark og efter de danske regler. De danske arvinger har mulighed for at få omskødet sommerhuset i Frankrig samt få udleveret værdipapirerne i Østrig, uden at de udenlandske skiftemyndigheder skal behandle spørgsmålet om fordelingen af arven.

En fransk arving, som har fået udlagt en arv på baggrund af en fransk afgørelse, kan få adgang til f.eks. et indestående på en dansk bankkonto, uden at en dansk skifteret skal tage stilling til fordelingen af arven.

Arveretsforordningen regulerer udtømmende medlemsstaternes kompetence til at behandle arvesager. Forordningen sørger således for, at den samlede behandling af et dødsbo sker ved retterne i én medlemsstat. Hovedreglen er, at det er retterne i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdsted på død tidspunktet, der har kompetence til at træffe afgørelse om hele arven.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser ved et tilvalg bemærkes det, at arveretsforordningens regler vil gælde umiddelbart i Danmark og som udgangspunkt kan stå alene. Der vil imidlertid på baggrund af en nærmere lovteknisk gennemgang kunne være behov for tilpasninger i lovgivningen for at sikre forordningens praktiske anvendelse.

Et tilvalg af forordningen vil for borgere og virksomheder indebære, at behandlingen af arvesager med et grænseoverskridende element bliver mindre kompleks.

Et tilvalg af forordningen vil således betyde, at en dansk arving i en arvesag, der efter forordningen skal behandles i Danmark, ikke vil opleve, at andre medlemsstater stiller krav om, at arvesagen helt eller delvist skal behandles dér.

Der vil ikke længere være de samme muligheder for, at danske skifteretter kan behandle et bo efter en person, som på død tidspunktet havde sædvanligt opholdssted i en anden medlemsstat. Hvis afdøde ønskede, at arven efter sig skulle behandles efter dansk lovgivning, vil arvingerne imidlertid have adgang til at aftale, at sagen skal behandles i Danmark. En dansk skifteret kan i en sådan situation behandle boet, hvilket i så fald skal respekteres af de øvrige medlemsstater.

Et tilvalg af forordningen vil betyde, at spørgsmålet om, hvilken medlemsstats regler der skal finde anvendelse, afgøres efter forordningen. Forordningens hovedregel er, at reglerne i den medlemsstat, hvor afdøde havde sit sædvanlige opholdssted på død tidspunktet, skal anvendes på hele arven. Arveladeren har dog mulighed for at vælge, at det i stedet skal være lovgivningen i den medlemsstat, hvor den pågældende har statsborgerskab, som skal finde anvendelse.

Den lov, som fastlægges i medfør af forordningen, finder anvendelse på hele arven fra arvefaldet til overdragelsen af ejendomsretten til de arveberettigede. Dette gælder f.eks. i forhold til fastlæggelsen af de arveberettigede, retten til at få arv, kuratorers beføjelser og tilbageførsel af gaver.

Et tilvalg af forordningen vil betyde, at danske arvinger og legatarer kan vælge at få udstedt et europæisk arvebevis ved en skifteret. Arvebeviset viser arvingens status og rettigheder i arvesagen og vil kunne anvendes direkte over for aktører, f.eks. banker, i andre medlemsstater, som skal foretage udbetaling eller udlevering af aktiver til arvingen. Arvingerne kan således med arvebeviset på en nem måde godtgøre, at de er berettigede til at få udleveret aktiver.

På tilsvarende måde vil en arving i en arvesag, som er behandlet i en anden medlemsstat, kunne anvende et arvebevis over for f.eks. en dansk bank, hvor afdøde havde konti, hvorefter banken er berettiget til at udbetale indeståendet til den pågældende.

Et tilvalg af arveretsforordningen forventes ikke at ville have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige af betydning.

Det bemærkes, at hverken Storbritannien eller Irland har tilvalgt forordningen.

8.2. Forslag til retsakter vedrørende det civil-, handels- og familieretlige område aktuelt under forhandling i EU

8.2.1. Forslag til ændring af forordningerne om småkravsproceduren og betalingspåkravsproceduren

Forslag til ændring af forordningerne om småkravsproceduren og betalingspåkravsproceduren¹¹² indeholder en række ændringsforslag til den gældende småkravsprocedureforordning, herunder bl.a. en udvidelse af forordningens anvendelsesområde ved at hæve beløbsgrænsen for krav omfattet af proceduren fra 2.000 EUR til 10.000 EUR. Ændringerne af betalingspåkravsprocedureforordningen vedrører alene samspillet med småkravsprocedureforordningen.

Rådet er blevet enigt om en generel indstilling, som bl.a. hæver beløbsgrænsen fra 2.000 EUR til 4.000 EUR. Forslaget er fortsat under behandling i Europa-Parlamentet, som forventes at nå til enighed om et forhandlingsmandat i løbet af foråret 2015. Det forventes, at et revideret forslag kan vedtages medio 2015.

Såfremt beløbsgrænsen hæves fra 2.000 EUR til 4.000 EUR, vil et tilvalg af forordningen kunne have økonomiske konsekvenser for det offentlige i form af merudgifter for domstolene på i størrelsesordenen 2-4 mio. kr. årligt.

8.2.2. Forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller

Forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller¹¹³ har til formål at indføre en klar retlig ramme for kompetence og lovvalg for retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller –

¹¹² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure (KOM(2013) 794).

¹¹³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller (KOM(2011) 126).

herunder ægtepar, hvor ægtefællerne har samme køn – og at fremme udveksling af afgørelser og dokumenter mellem medlemsstaterne. Forslaget indeholder navnlig bestemmelser om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser og officielt bekræftede dokumenter i andre medlemsstater samt retsvirkningerne af formueforholdet mellem ægtefæller over for tredjemand.

Forslaget behandles parallelt med et tilsvarende forslag vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber, jf. afsnit 8.2.3 nedenfor, som dog tager højde for, at ikke alle medlemsstater anerkender registreret partnerskab.

Vedtagelse af forslaget kræver enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet, som har afsluttet behandlingen af forslaget.

Medlemsstaterne er generelt enige om de grundlæggende elementer i forslaget, idet flere medlemsstater dog anser forslaget for kontroversielt, fordi det omfatter ægteskaber mellem to personer af samme køn, hvilket strider mod deres grundlæggende familieværdier. Andre medlemsstater finder det diskriminerende ikke at have de samme regler for alle former for ”ægteskaber”.

Flere medlemsstater har udtrykt behov for at overveje sagen nærmere. Rådet har tilkendegivet at ville genoverveje sagen hurtigst muligt og ikke senere end ved udgangen af 2015 med henblik på at vurdere, om det vil være muligt at opnå enstemmighed.

8.2.3. Forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber

Forslag til forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber¹¹⁴ har til formål at indføre en klar retlig ramme for kompetence og lovvalg for retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber og at fremme udveksling af afgørelser og dokumenter mellem medlemsstaterne. Forslaget indeholder navnlig bestemmelser om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser og officielt bekræftede dokumenter i andre medlemsstater samt de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber over for tredjemand.

Forslaget behandles parallelt med et tilsvarende forslag vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, jf. afsnit 8.2.3 ovenfor.

Vedtagelse af forslaget kræver enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet, som har afsluttet behandlingen af forslaget.

Medlemsstaterne er generelt enige om de grundlæggende elementer i forslaget, idet flere medlemsstater dog anser forslaget for kontroversielt, fordi det omfatter partnerskaber mellem to personer af samme køn, hvilket strider mod deres grundlæggende familieværdier. Andre medlemsstater finder det diskriminerende ikke at have de samme regler for alle former for ”ægteskaber”.

¹¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i sager vedrørende de formueretlige retsvirkninger af registrerede partnerskaber (KOM(2011) 127).

Flere medlemsstater har udtrykt behov for at overveje sagen nærmere. Rådet har tilkendegivet at ville genoverveje sagen hurtigst muligt og ikke senere end ved udgangen af 2015 med henblik på at vurdere, om det vil være muligt at opnå enstemmighed.

Kapitel 9. FLERÅRIGE FINANSIELLE RAMMEPROGRAMMER

Der er inden for EU's flerårige finansielle rammeprogram 2014-2020 vedtaget fire forordninger på området for retlige og indre anliggender. Ved forordningerne etableres Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed.

Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden udgør et selvstændigt finansielt instrument, mens Fonden for Intern Sikkerhed består af to finansielle instrumenter, hvoraf det ene vedrører finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring og det andet finansiell støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik. Den fjerde forordning indeholder almindelige administrative bestemmelser, der finder anvendelse i forbindelse med gennemførelsen af de to fonde.

Endvidere er der vedtaget en femte forordning om oprettelse af et program for retlige anliggender for perioden 2014-2020.

De nævnte forordninger har alle hjemmel i Traktatens tredje del, afsnit V, og er dermed omfattet af retsforbeholdet. Da forordningen om finansiell støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik udgør en udbygning af Schengen-reglerne, har Danmark i oktober 2014 meddelt Kommissionen, at man deltager i instrumentet, jf. artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling.

Forordningen om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden¹¹⁵ behandles i kapitel 10.

9.1. Forordningen om finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring

Forordningen om finansiell støtte til politisamarbejde mv.¹¹⁶ blev vedtaget den 16. april 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2.

Forordningen erstatter særprogrammerne "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet"¹¹⁷ og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici"¹¹⁸.

¹¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, om ændring af Rådets beslutning 2008/381/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF og nr. 575/2007/EF og Rådets beslutning 2007/435/EF.

¹¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 513/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed og om ophævelse af Rådets afgørelse 2007/125/RIA.

¹¹⁷ Rådets afgørelse af 12. februar 2007 om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" som en del af det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder (2007/125/RIA).

¹¹⁸ Rådets afgørelse af 12. februar 2007 om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" som en del af det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder (2007/124/EF, Euratom).

Forordningens **formål** er at bidrage til et højt sikkerhedsniveau i EU. Dette sker ved at stille finansiel støtte til rådighed for politisamarbejde, kriminalitetsforebyggelse og retligt samarbejde i straffesager, herunder til forebyggelse og bekæmpelse af grænseoverskridende, grov og organiseret kriminalitet, herunder terrorisme.

For at modtage midler fra det finansielle instrument skal medlemsstaterne udarbejde et flerårigt program for perioden frem til 2020, som skal godkendes af Kommissionen. Flere medlemsstater kan endvidere gå sammen om at ansøge om midler hos Kommissionen til gennemførelse af såkaldte "union actions". Medlemsstaternes flerårige programmer kan indeholde foranstaltninger til bekæmpelse af bl.a. korruption, narkotika- og våbensmugling, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn, cybercrime og hvidvaskning af udbytte fra kriminalitet. Programmerne kan endvidere modtage støtte til beskyttelse af mennesker og kritisk infrastruktur mod sikkerhedsrelaterede risici, herunder terrorangreb, såvel som støtte til beskyttelse af vidner og ofre for forbrydelser samt ny teknologi mv. inden for de områder, som dækkes af fonden. Instrumentet skal i den forbindelse bl.a. styrke medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders indbyrdes samarbejde og deres samarbejde med Europol, Cepol, relevante tredjelande og internationale organisationer.

Midler fra det finansielle instrument vil f.eks. kunne anvendes til finansiering af tjenesteydelser til danske myndigheder fra det såkaldte Syria Strategic Communication Advisory Team (SSCAT), der tilbyder rådgivning om strategisk myndighedskommunikation (modfortællinger om konflikten i Syrien og Irak) til bl.a. myndigheder i medlemsstaterne.

Inden for rammerne af den såkaldte Khartoum-proces er flere medlemsstater gået sammen om et projekt om kapacitetsopbygning af retshåndhævende myndigheder i landene langs migrationsruterne fra Afrikas Horn til EU. Projektet, som skal bidrage til at bekæmpe organiserede, kriminelle netværk inden for menneskesmugling og menneskehandel, modtager finansiering fra det finansielle instrument.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark eller at forpligte Danmark til at gennemføre EU-retsakter på det strafferetlige og politimæssige område, som er omfattet af det danske retsforbehold.

Danmark vil ved et tilvalg af forordningen skulle udarbejde et flerårigt program for perioden frem til 2020, der respekterer forbeholdet, falder inden for rammerne af forordningens formål og lever op til dens støtteberettigelsesbestemmelser og respekterer minimumsprocentsatser for midlernes anvendelse på forordningens målsætninger.

Et tilvalg af forordningen vil forudsætte, at der fastsættes en bevilling til Danmarks flerårige program ud fra de kriterier, der er fastsat i forordningen. Dette vil nødvendiggøre en ændring af budgettet og bevillingsangivelserne i retsakten, som Rådet og Europa-Parlamentet skal vedtage. En sådan ændring vil ske på grundlag af et forslag fra Kommissionen. For at sikre, at Danmark ved et efterfølgende tilvalg fremadrettet stilles på samme måde, som hvis Danmark ved et forudgående tilvalg hav-

de deltaget i forordningernes vedtagelse, må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at Kommissionen i denne særlige situation vil være forpligtet til at fremsætte et sådant forslag for ikke at gøre et efterfølgende tilvalg illusorisk.

Det bemærkes, at Danmark, hvis denne forordning tilvælges, også skal tilvælge forordningen om de almindelige bestemmelser.

Forordningens samlede budget for perioden 2014-2020 er på ca. 7,5 mia. kr. Heraf vil Danmark for hele gennemførelsesperioden gennem bidraget til EU's budget skulle bidrage med ca. 2 pct. svarende til i alt ca. 148 mio. kr. i form af mindre refusion fra EU.

Udover reduktionen i refusionen fra EU vil Danmark ved et tilvalg skulle bidrage med egenfinansiering svarende til ca. 25 pct. af det danske flerårige programs samlede budget. Egenfinansieringen vil skulle dækkes af myndighedernes almindelige bevillinger.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at vurdere, hvor stort et beløb Danmark vil modtage retur til gennemførelse af det flerårige program, da det vil afhænge af beregninger på grundlag af bevillingskriterierne, der er indeholdt i retsakten, og forordningens budget efter et dansk tilvalg. De **økonomiske konsekvenser** for det offentlige kan således ikke endeligt fastslås. Det er dog den umiddelbare vurdering, at Danmark vil være nettobidragyder til forordningens budget.

Afhængigt af hvordan et dansk flerårigt program udformes, vil finansiering fra fonden kunne omfatte aktiviteter, som vil kunne have betydning for borgere, virksomheder og myndigheder.

Det bemærkes, at Irland har tilvalgt forordningen, men at Storbritannien ikke har tilvalgt.

9.2. Forordningen om programmet for retlige anliggender

Forordningen om programmet for retlige anliggender¹¹⁹ blev vedtaget den 17. december 2013 med hjemmel i Traktatens artikel 81, stk. 1 og 2, artikel 82, stk. 1, og artikel 84.

Forordningen erstatter særprogrammerne "Strafferet"¹²⁰, "Civilret"¹²¹ og "Forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden"¹²² som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

Forordningens **formål** er at bidrage til at videreudvikle et europæisk område med retfærdighed baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid, navnlig ved at fremme det retlige samarbejde i civil- og strafferetlige spørgsmål.

¹¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1382/2013 af 17. december 2013 om oprettelse af et program for retlige anliggender for perioden 2014 til 2020.

¹²⁰ Rådets afgørelse af 12. februar 2007 om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Strafferet" som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed (2007/126/RIA).

¹²¹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1149/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

¹²² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1150/2007/EF af 25. september 2007 om et særprogram for perioden 2007-2013 "Forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden" som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

Det kan f.eks. være i form af støtte til uddannelse af dommere og anklagere, retligt samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af narkotikakriminalitet og beskyttelse af ofre for kriminalitet. Programmet kan f.eks. også støtte initiativer, som skal sikre en effektiv anvendelse af EU-regler i medlemsstaterne, øge kendskabet til EU-retten, forbedre retssystemernes effektivitet og indbyrdes samarbejde ved hjælp af informations- og kommunikationsteknologi, udbrede viden om medlemsstaternes civil- og strafferet, lette effektiv adgang til retsvæsenet samt forbedre kendskabet til bl.a. EU-Domstolens praksis.

Gennem finansieringsprogrammet ydes bl.a. støtte til Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN), der identificerer dommers og anklageres uddannelsesbehov, udvikler uddannelsesstandarder og fagplaner, koordinerer udvekslinger, formidler uddannelsesekspertise og fremmer samarbejdet mellem sine medlemmer.

Der kan også gennem finansieringsprogrammet opnås støtte til projekter, som bidrager til at gennemføre den europæiske handlingsplan om e-justice. Det kan f.eks. være projekter, som udvikler sammenkoblinger mellem nationale registre, eller værktøjer, som gør det lettere at finde den rigtige advokat eller notar.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller at forpligte Danmark til at gennemføre EU-foranstaltninger på det civil- og strafferetlige område, som er omfattet af det danske retsforbehold.

I modsætning til de finansielle instrumenter under Fonden for Intern Sikkerhed, der forvaltes i samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen, forvaltes programmet for retlige anliggender centralt af Kommissionen. Midlerne under programmet skal derfor søges direkte hos Kommissionen af individuelle aktører, herunder myndigheder i medlemsstaterne, private organisationer og institutioner, til gennemførelse af konkrete aktiviteter inden for rammerne af Kommissionens årlige arbejdsprogram, der udarbejdes i konsultation med medlemsstaterne.

Forordningens samlede budget for perioden 2014-2020 er på ca. 2,8 mia. kr. Heraf vil Danmark for hele gennemførelsesperioden gennem bidraget til EU's budget skulle bidrage med ca. 2 pct. af forordningens budget svarende til i alt ca. 55,5 mio. kr. i form af mindre refusion fra EU.

Det beløb, Danmark måtte modtage retur, vil afhænge af, hvorvidt danske myndigheder, private organisationer og institutioner udarbejder projektforslag, der imødekommes af Kommissionen. Det er således ikke muligt endeligt at fastslå de **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Afhængigt af hvilke aktiviteter, der konkret søges støtte til, vil finansiering fra fonden kunne omfatte aktiviteter, som vil kunne have betydning for borgere, virksomheder og myndigheder.

Det bemærkes, at Irland har tilvalgt forordningen, men at Storbritannien ikke har tilvalgt.

9.3. Forordningen om almindelige bestemmelser

Forordningen om almindelige bestemmelser¹²³ blev vedtaget den 16. april 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 78, stk. 2, artikel 79, stk. 2 og 4, artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2.

Der er tale om en ny forordning.

Forordningens **formål** er at sikre en forenklet og ensartet gennemførelse af de finansielle instrumenter på området for retlige og indre anliggender. Forordningen indeholder regler om støtteberettigelse, kontrol, finansiel styring, regnskab og evaluering, som skal finde anvendelse i forbindelse med forvaltningen af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed. Hvis Danmark tilvælger forordningen om finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring, som er en del af Fonden for Intern Sikkerhed, vil Danmark også skulle tilvælge forordningen om almindelige bestemmelser.

Et tilvalg af forordningen vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det følger af forordningen om almindelige bestemmelser, at den i nødvendigt omfang finder anvendelse i forhold til det finansielle instrument om grænser og visum, som også er en del af Fonden for Intern Sikkerhed. Da Danmark i 2014 har tilvalgt det finansielle instrument for grænser og visum, som udgør en udbygning af Schengen-reglerne, gør Danmark allerede brug af de almindelige bestemmelser.

Et tilvalg af forordningen vil ikke have **økonomiske konsekvenser** for det offentlige.

Forordningen vurderes ikke at have betydning for borgere og virksomheder. Myndigheder, der måtte modtage midler fra det finansielle instrument om politisamarbejde mv., vil dog skulle følge de administrative bestemmelser i forordningen.

Det bemærkes, at både Storbritannien og Irland har tilvalgt forordningen.

¹²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 514/2014 af 16. april 2014 om almindelige bestemmelser om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og om instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring.

Kapitel 10. DET ASYL- OG INDVANDRINGSRETLIGE SAMARBEJDE

Kapitlet gennemgår de vedtagne forordninger og direktiver vedrørende det asyl- og indvandringsretlige samarbejde, som Danmark på grund af retsforbeholdet ikke deltager i.

Det bemærkes, at Danmark deltager i Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen via en parallel-aftale. Som det fremgår af den politiske aftale, ønsker aftalepartierne at tilvælge disse retsakter med henblik på fortsat deltagelse. Kapitlet berører således ikke disse retsakter.

Det bemærkes endvidere, at Danmark – som det fremgår af kapitel 3 – deltager i Schengen-samarbejdet på baggrund af den såkaldte Schengen-teknikalitet. Danmark deltager også i visumsamarbejdet enten via forbeholdsprotokollens artikel 6 eller via Schengen-teknikaliteten, idet en række visumrelaterede retsakter anses for at være en videreudbygning af Schengen-reglerne. Som det fremgår af kapitel 4, vil de Schengen-retsakter, som Danmark deltager i, automatisk anses for tilvalgt, såfremt retsforbeholdet omdannes til en tilvalgsordning. Kapitlet berører således ikke disse retsakter.

Endelig bemærkes det, at EU med hjemmel i Traktatens bestemmelser om grænser har indgået en række aftaler med tredjelande om visumlempelse. Det er praksis, at der i forbindelse med indgåelsen af visumlempelsesaftaler mellem EU og tredjelande stilles krav om en tilbagetagelsesaftale mellem EU og det pågældende tredjeland. Danmark er som følge af retsforbeholdet ikke omfattet af disse aftaler, men har efter omstændighederne indgået tilsvarende bilaterale aftaler med de pågældende tredjelande. Kapitlet berører ej heller disse retsakter.

10.1. Asylretligt samarbejde

Ifølge Traktaten udformer EU en fælles politik for asyl med henblik på at tilbyde en passende status til enhver tredjelandstatsborger, der har behov for international beskyttelse, og på at sikre overholdelse af non refoulement-princippet. EU har siden 1999 arbejdet på at indføre og løbende forbedre det fælles europæiske asylsystem. Som et led heri har EU vedtaget kvalifikationsdirektivet, som fastlægger fælles betingelser for at opnå asyl i EU-medlemsstaterne, asylproceduredirektivet, som indeholder regler om en ensartet asylprocedure i EU, og modtagelsesdirektivet, som indfører fælles standarder for modtageforhold for asylansøgere.

Til det fælles europæiske asylsystem hører også Dublin-forordningen, som fastsætter kriterier for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, og Eurodac-forordningen, hvorved der etableres en database til sammenligning af fingeraftryk med henblik på at sikre en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen. Danmark deltager som nævnt i disse retsakter via en parallelaftale.

Det europæiske asylstøttekontor, EASO, blev oprettet i 2010 for at styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet og for at styrke medlemsstaternes anvendelse af reglerne omfattet af det fælles europæiske asylsystem.

Endelig har EU vedtaget et direktiv om midlertidig beskyttelse, der kan aktiveres i særlige situationer.

10.1.1. Kvalifikationsdirektivet

Kvalifikationsdirektivet¹²⁴ blev vedtaget den 13. december 2011 med hjemmel i Traktatens artikel 78, stk. 2, litra a og litra b, og er en omarbejdning af det tidligere flygtningedefinitionsdirektiv¹²⁵.

Direktivet indfører fælles standarder for medlemsstaternes anerkendelse af personer med behov for international beskyttelse. Direktivets regler herom bygger på flygtningekonventionen af 28. juli 1951. Direktivet fastlægger tillige indholdet af denne beskyttelse.

Direktivet opstiller de betingelser, som en person skal opfylde for at opnå flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse. En opholdstilladelse til konventionsflygtninge skal efter direktivet være gyldig i mindst tre år, og en opholdstilladelse til personer med subsidiær beskyttelse skal være gyldig i mindst et år.

Udlændingelovens §§ 7 og 8 giver mulighed for tildeling af de typer beskyttelse, som direktivet omfatter. Afgørelser om tildeling af international beskyttelse træffes i overensstemmelse med flygtningekonventionen. Ifølge udlændingelovens § 11 og udlændingebekendtgørelsens § 25, stk. 1, kan en tidsubegrænset opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens §§ 7 og 8 meddeles for højst fem år ad gangen. Der er ikke i dansk ret – i modsætning til direktivet – fastsat en minimumsvarighed for opholdstilladelsen.

Direktivet fastlægger krav til asylproceduren, herunder krav om sagens oplysning. Udlændingelovens regler herom vurderes at være i overensstemmelse hermed.

Direktivet fastlægger derudover en række materielle rettigheder, som personer med international beskyttelsesstatus er berettiget til, herunder adgang til bolig, integrationsprogrammer og arbejdsmarkedet. Personer med konventionsstatus skal have adgang til den nødvendige sociale bistand på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere.

Udlændinge, som har opholdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 eller 8, er omfattet af integrationslovens regler om bl.a. boligplacering og integration i det danske samfund. Disse regler svarer i det væsentligste til direktivets krav. Desuden har disse udlændinge – med undtagelse af politiske rettigheder – stort set de samme rettigheder som danske statsborgere, herunder med hensyn til offentlige ydelser, uddannelse og adgang til arbejdsmarkedet. For visse sociale ydelser, herunder førtidspension, folkepension og børnetilskud, gælder imidlertid særlige optjeningsprincipper for personer med international beskyttelse. Efter direktivet må der ikke forskelsbehandles mellem egne statsborgere og konventionsflygtninge på dette område.

¹²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.

¹²⁵ Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2009 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse.

10.1.2. Asylproceduredirektivet

Asylproceduredirektivet¹²⁶ blev vedtaget den 26. juni 2013 med hjemmel i Traktatens artikel 78, stk. 2, litra d, og er en omarbejdning af det tidligere asylproceduredirektiv¹²⁷. Direktivet skal være gennemført i medlemsstaterne senest den 21. juli 2015, hvor det tidligere asylproceduredirektiv ophører.

Direktivet fastlægger standarder for medlemsstaternes asylsagsbehandling.

Direktivet indeholder bl.a. krav om, at en asylansøgning skal behandles i to instanser, hvor den sidste instans skal være en domstol eller et domstolslignende organ, krav til asylmyndighedernes oplysning af sagen samt krav til afgørelsens udformning. Direktivet fastlægger en frist på tre arbejdsdage til registrering af en asylansøger og en frist på seks måneder for myndighedernes afgørelse om en ansøgning om asyl. Direktivet fastsætter endvidere betingelser for, hvornår medlemsstaterne kan anvende en særlig fremskyndet procedure for asylsagsbehandling.

I Danmark træffer Udlændingestyrelsen afgørelse i første instans, og Flygtningenævnet, som er et domstolslignende organ, træffer afgørelse i anden instans. Dette system svarer til direktivets krav. Det gælder dog ikke for så vidt angår den åbenbart grundløse hasteprocedure (ÅGH-proceduren). Udlændingelovens regler om asylmyndighedernes oplysning af sagen og betingelserne for at anvende en særlig fremskyndet procedure i åbenbart grundløse sager er i overensstemmelse med direktivet. Der er derimod ikke i udlændingeloven – i modsætning til direktivet – fastsat nærmere frister for, hvornår en asylansøger senest skal registreres eller for, hvornår der senest skal være truffet afgørelse i forhold til en ansøgning om asyl.

Direktivet fastlægger en række rettigheder, som en asylansøger har efter at have indgivet ansøgning om asyl, herunder ret til at forblive i landet under asylsagsbehandlingen, ret til en personlig samtale under asylsagsbehandlingen samt adgang til gratis juridisk information under behandlingen i første instans og til gratis juridisk repræsentation i anden instans. Dansk ret svarer i det væsentligste hertil.

Direktivet stiller endvidere krav om, at medlemsstaterne skal indføre særlige proceduremæssige garantier for alle særligt sårbare asylansøgere, herunder uledsagede mindreårige, så det sikres, at de får passende støtte til at udnytte direktivets rettigheder og opfylde dets forpligtelser. Udlændingeloven indeholder særlige garantier for uledsagede mindreårige asylansøgere, men ikke for andre særligt sårbare asylansøgere.

10.1.3. Modtagelsesdirektivet

Modtagelsesdirektivet¹²⁸ blev vedtaget den 26. juni 2013 med hjemmel i Traktatens artikel 78, stk. 2, litra f, og er en omarbejdning af det tidligere modtagelsesdirektiv¹²⁹. Direktivet skal være gennemført i medlemsstaterne senest den 21. juli 2015, hvor det tidligere modtagelsesdirektiv ophører.

Modtagelsesdirektivet fastlægger standarderne for medlemsstaternes modtagelse af asylansøgere.

¹²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse.

¹²⁷ Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne.

¹²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse.

¹²⁹ Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

Efter direktivet skal medlemsstaterne stille materielle modtagelsesforhold til rådighed, der muliggør en rimelig levestandard og beskytter asylansøgerens fysiske og mentale sundhed, herunder kontantydelse, lægehjælp osv. Asylansøgere skal have adgang til arbejdsmarkedet senest ni måneder efter, at de har indgivet en ansøgning om asyl, og mindreårige asylansøgere skal have adgang til uddannelsessystemet senest tre måneder efter, at de har indgivet en ansøgning om asyl. Direktivet fastsætter retningslinjer for medlemsstaternes anvendelse af frihedsberøvelse af asylansøgere, herunder et forbud mod at frihedsberøve alene af den grund at den pågældende person søger asyl, samt proportionalitetsprincippet. Efter direktivet skal der i det nationale asylsystem være etableret en mekanisme, der hurtigt identificerer særligt sårbare asylansøgere, og der tager hensyn til sådanne ansøgers særlige modtagelsesbehov under hele asylproceduren.

Udlændingeloven indeholder regler vedrørende de materielle modtagelsesforhold for asylansøgere i Danmark, herunder regler om adgang til lægehjælp, kontantydelse, adgang til arbejdsmarkedet, undervisning mv. under asylsagsbehandlingen. Disse regler svarer i det væsentligste til direktivets regler. I modsætning til hvad der gælder efter direktivet, er der dog ikke efter dansk ret mulighed for at klage over Udlændingestyrelsens afgørelse om, hvor en asylansøger skal indkvarteres.

10.1.4. Det europæiske asylstøttekontor (EASO)

Det europæiske asylstøttekontor, EASO, blev oprettet i 2010 for at styrke det praktiske samarbejde på asylområdet ved at lette udvekslingen af informationer og ved at støtte de EU-medlemsstater, hvis asylsystemer er udsat for et særligt pres. På den måde bidrager EASO til at sikre en korrekt anvendelse af reglerne omfattet af det fælles europæiske asylsystem. Forordningen om oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor¹³⁰ er vedtaget med hjemmel i Traktatens artikel 74 om administrativt samarbejde mellem EU-medlemsstaterne og mellem EU-medlemsstaterne og Kommissionen.

Ifølge forordningen skal EASO koordinere aktiviteter, der muliggør informationsudveksling blandt medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og Kommissionen, herunder i forhold til god praksis på asylområdet, informationer om oprindelseslande og oplysninger om gennemførelsen af relevante EU-retsakter. EASO skal endvidere efter anmodning fra medlemsstater, som oplever et særligt pres på deres asylsystemer, iværksætte støtteforanstaltninger, herunder indsætte såkaldte asylstøttehold. Medlemsstaterne byder ind med eksperter til asylstøtteholdene på frivillig basis.

EASO finansieres via EU's almindelige budget. EASO dækker medlemsstaternes omkostninger ved at stille eksperter til rådighed for EASO's asylstøttehold.

Danmark deltager ikke i forordningen om oprettelse af EASO på grund af retsforbeholdet. Det fremgår af forordningen, at EASO skal fremme det operationelle samarbejde med Danmark, og at Danmark inviteres til at deltage i alle møder i bestyrelsen som observatør. Danmark deltager på den baggrund i det operationelle samarbejde, der finder sted inden for rammerne af EASO. Danmark stiller således på mellemstatsligt grundlag bl.a. ekspertbistand til rådighed for EASO's asylstøttehold og bidrager til informationsudvekslingen.

¹³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

Danmark kan dog ikke modtage støtte fra EASO, f.eks. i form af indsættelse af et asylstøttehold, hvis det danske asylstøttesystem måtte komme under pres. Danmark kan heller ikke få dækket de omkostninger, der er forbundet med deltagelse i konkrete aktiviteter i regi af EASO.

10.1.5. Direktivet om midlertidig beskyttelse

Direktivet om midlertidig beskyttelse¹³¹ blev vedtaget den 20. juli 2001 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 2, litra a og b.

Direktivet indfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at etablere en særlig midlertidig beskyttelse, som Rådet kan beslutte at aktivere, hvis der opstår en situation med massetilstrømning af fordrevne personer fra et specifikt land eller geografisk område. Rådet har endnu ikke truffet en sådan beslutning. Direktivet indeholder bestemmelser om procedurerne for iværksættelse, varighed og ophør af den midlertidige beskyttelse og bestemmelser om medlemsstaternes forpligtelser over for personer med midlertidigt ophold. Direktivet indeholder endvidere en solidaritetsmekanisme, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen i forhold til at modtage personer og bære følgerne heraf.

Danmark er som følge af retsforbeholdet ikke omfattet af direktivet og vil dermed heller ikke være bundet af en eventuel rådsbeslutning om at aktivere den midlertidige beskyttelse.

Der er efter dansk ret (udlændingelovens § 7, stk. 3) mulighed for at meddele en særlig midlertidig beskyttelse til personer, som ikke er omfattet af flygtningekonventionen, men hvor Danmarks forpligtelse til at yde beskyttelse har baggrund i en særlig alvorlig og generel situation i hjemlandet præget af vilkårlig voldsudøvelse og overgreb på civile. Disse regler har ingen sammenhæng med direktivets regler.

10.2. Samarbejde på indvandringsområdet

Det følger af Traktaten, at EU udformer en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel. Siden 1999 har EU vedtaget en række retsakter på området for lovlig indvandring. Det drejer sig om familiesammenføringsdirektivet, direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, forskerdirektivet, studiedirektivet og forordningen om udvidelse af EU-reglerne om koordinering af social sikring til også at omfatte tredjelandstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet.

På baggrund af Kommissionens handlingsprogram for lovlig indvandring fra 2005 blev der vedtaget yderligere fem direktiver på indvandringsområdet. Det generelle rammedirektiv – direktivet om kombineret tilladelse – fastsætter fælles rammer for tredjelandstatsborgere, som er lovligt bosiddende og beskæftiget i en medlemsstat, men som endnu ikke er berettiget til status som fastboende efter

¹³¹ 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 tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding. Blue Card-direktivet, sæsonarbejderdirektivet og koncerntilbudsdirektivet indfører specifikke ordninger for bestemte kategorier af arbejdstagere, og sanktionsdirektivet indfører fælles standarder for sanktioner mod arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

Herudover er der på indvandringsområdet vedtaget et direktiv om midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder mod de formodede gerningsmænd.

10.2.1. Familiesammenføringsdirektivet

Familiesammenføringsdirektivet¹³² blev vedtaget den 22. september 2003 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3, litra a.

Direktivet er et led i etableringen af en fælles europæisk indvandringspolitik, hvor målet er at beskytte familien og lette integrationen af tredjelandstatsborgere i medlemsstaterne. Direktivet fastlægger fælles regler for retten til familiesammenføring for tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i EU, herunder de nærmere betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring, procedurerne for familiesammenføring og de familiesammenførtes rettigheder.

Der er væsentlige forskelle mellem direktivet og dansk ret både for så vidt angår betingelserne for ægtefællesammenføring og for familiesammenføring med børn.

Efter direktivet kan en tredjelandstatsborger generelt få familiesammenføring, når personen opholder sig lovligt på en medlemsstats område og har en opholdstilladelse, som er gyldig i mindst et år, samt velbegrundede forventninger om at opnå permanent opholdstilladelse. Medlemsstaterne kan i den forbindelse stille krav om, at den pågældende har haft ophold i medlemsstaten i op til to år, før familiesammenføring kan finde sted.

For så vidt angår ægtefællesammenføring kan medlemsstaterne efter direktivet stille yderligere krav om, at tredjelandstatsborgeren og dennes ægtefælle skal være over en bestemt alder, før der kan ske ægtefællesammenføring. Denne alder må dog højst være 21 år.

Efter dansk ret gælder der en række krav til ægtefællesammenføring, herunder 24-årsreglen og tilknytningskravet (26-årsreglen). 24-årsreglen indebærer, at der kun kan opnås ægtefællesammenføring, hvis den herboende tredjelandstatsborger og denne persons ægtefælle eller samlever er over 24 år. Tilknytningskravet indebærer bl.a., at såfremt den herboende tredjelandstatsborger ikke har haft dansk indfødsret i mindst 26 år, kan ægtefællesammenføring kun meddeles, hvis ægtefællernes eller samlevernes samlede tilknytning til Danmark er større end deres samlede tilknytning til et andet land.

For så vidt angår familiesammenføring med børn gælder der efter direktivet en særregel for børn, der er tolv år eller derover, og som ankommer uafhængigt af den øvrige familie. I disse situationer kan medlemsstaten undersøge, om barnet opfylder et kriterium om integration, hvis den nationale lovgivning indeholdt regler herom på tidspunktet for direktivets gennemførelse.

¹³² Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring.

Efter dansk ret gælder et sådant integrationskrav for børn, der er over seks år, hvis barnet befinder sig i hjemlandet med den anden forælder, og ansøgningen om familiesammenføring indgives senere end to år efter, at den herboende forælder opfylder betingelserne for familiesammenføring. Fristen på to år regnes dog tidligst fra barnets fyldte sjette år.

10.2.2. Direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding

Direktivet om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding¹³³ blev vedtaget den 25. november 2003 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3 og 4. Direktivet finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område. Direktivets anvendelsesområde er senere blevet udvidet til også at omfatte personer med international beskyttelse, som ikke var omfattet af det oprindelige direktiv¹³⁴.

Direktivet har til formål at sikre fastboende tredjelandstatsborgere en retfærdig og ensartet behandling i hele EU uanset bopælsland, der kan sidestilles med den behandling, der gælder for EU-borgere. Direktivet fastsætter betingelserne for, at en tredjelandstatsborger kan opnå status som fastboende udlænding, hvilke rettigheder der er knyttet til denne status, betingelser for fortabelse af status samt beskyttelse mod udvisning.

Efter direktivet skal en medlemsstat efter ansøgning meddele en tredjelandstatsborger, der har opholdt sig lovligt i fem år i den pågældende medlemsstat, status som fastboende udlænding. Dansk ret er i væsentlighed i overensstemmelse med direktivet, idet en tredjelandstatsborger under visse betingelser efter udlændingeloven har ret til tidsubegrænset opholdstilladelse efter lovligt ophold i Danmark i mindst fem år.

Efter direktivet kan en fastboende udlænding alene udvises, hvis den pågældende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Der stilles ikke efter dansk ret eksplicit krav om, at en tredjelandstatsborger skal udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

Efter direktivet skal en tredjelandstatsborger, der opfylder betingelserne for at opnå status som fastboende udlænding, have samme rettigheder som medlemsstatens egne statsborgere med hensyn til bl.a. adgang til arbejdsmarkedet, undervisning og erhvervsuddannelse, skattefordele samt adgang til social sikring og social bistand. Tredjelandstatsborgere med tidsubegrænset opholdstilladelse har efter dansk ret – med undtagelse af politiske rettigheder – stort set de samme rettigheder som danske statsborgere, herunder med hensyn til offentlige ydelser og adgang til uddannelse. For visse sociale ydelser, herunder førtidspension, folkepension og børnetilskud, gælder imidlertid – i modsætning til hvad der kræves efter direktivet – særlige optjeningsprincipper for tredjelandstatsborgere.

¹³³ Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding.

¹³⁴ Anvendelsesområdet blev udvidet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011 om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF, som er vedtaget med hjemmel i Traktatens artikel 79, nr. 2, litra a og b.

10.2.3. Direktivet om kombineret tilladelse

Direktivet om kombineret tilladelse¹³⁵ blev vedtaget den 13. december 2011 med hjemmel i Traktatens artikel 79, stk. 2, litra a og b.

Direktivet har til formål at fastsætte fælles rammer for tredjelandsstatsborgere, som er lovligt bosiddende og beskæftiget i en medlemsstat, men som endnu ikke er berettiget til status som fastboende tredjelandsstatsborgere efter direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende¹³⁶. Direktivet indfører tillige en kombineret arbejds- og opholdstilladelse samt en kombineret ansøgningsprocedure.

Udlændingelovens regler om procedurerne for tildeling af opholds- og arbejdstilladelse med henblik på arbejde vurderes at være i overensstemmelse med direktivet.

Ifølge direktivet skal tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af direktivet, ligestilles med den pågældende medlemsstats egne statsborgere på en række områder, herunder i forhold til arbejdsforhold, organisationsfrihed og uddannelse. Ligebehandlingsprincippet gælder ikke for visse sociale ydelser, herunder familieydelse, sygedagpenge og arbejdsløshedsforsikring, hvor medlemsstaterne kan fastsætte, at der kun er adgang til disse ydelser for tredjelandsstatsborgere, der er i beskæftigelse, eller som har været i beskæftigelse i mere end seks måneder.

Dansk ret vurderes at være i overensstemmelse med direktivets bestemmelser for så vidt angår kravet om lige løn-, ansættelses- og arbejdsvilkår samt kravet om lige adgang til uddannelse. Tredjelandsstatsborgere, der optages på en videregående uddannelse i Danmark, skal dog betale studieafgift, medmindre de har tidsbegrænset opholdstilladelse eller en tidsbegrænset opholdstilladelse, der giver mulighed for varigt ophold. Tredjelandsstatsborgere har efter dansk ret – med undtagelse af politiske rettigheder – stort set de samme rettigheder som danske statsborgere, herunder med hensyn til offentlige ydelser. For visse sociale ydelser, herunder førtidspension, folkepension og børnetilskud, gælder imidlertid – i modsætning til hvad der gælder efter direktivet – særlige optjeningsprincipper for tredjelandsstatsborgere.

10.2.4. Forordningen om udvidelse af EU-reglerne om koordinering af social sikring til også at omfatte tredjelandsstatsborgere

Forordningen om udvidelse af EU-reglerne om koordinering af social sikring til også at omfatte tredjelandsstatsborgere¹³⁷ blev vedtaget den 24. november 2010 med hjemmel i Traktatens artikel 79, stk. 2, litra b.

Forordningen udvider persongruppen, der er omfattet af EU-reglerne om koordinering af sociale sikringsordninger for personer, der flytter inden for EU¹³⁸, til også at omfatte alle tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU, og som flytter inden for EU.

¹³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/98/EU af 13. december 2011 om én enkelt ansøgningsprocedure for en kombineret tilladelse til tredjelandsstatsborgere til at opholde sig og arbejde på en medlemsstats område og om et sæt fælles rettigheder for arbejdstagere fra tredjelandslande, der har lovligt ophold i en medlemsstat.

¹³⁶ Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende.

¹³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1231/2010 af 24. november 2010 om udvidelse af forordning (EF) nr. 883/2004 og forordning (EF) nr. 987/2009 til at omfatte tredjelandsstatsborgere, der ikke allerede er omfattet af disse forordninger udelukkende på grund af deres nationalitet.

¹³⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 883/2004 af 29. april 2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 987/2009 af 16. september 2009 om de nærmere regler til gennemførelse af forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering af de sociale sikringsordninger.

Forordningen indebærer, at de pågældende tredjelandsstatsborgere skal behandles som EU-borgere for så vidt angår retten til sammenlægning af bopælsperioder, eksport af kontantydelse mv. i forhold til udbetaling af sociale sikringsydelser. I Danmark gælder EU-reglerne om koordinering af social sikring kun for EU-borgere, og tredjelandsstatsborgere sidestilles derfor ikke med EU-borgere på dette område, således som forordningen kræver.

10.2.5. Blue Card-direktivet

Blue Card-direktivet¹³⁹ blev vedtaget den 24. maj 2009 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3, litra a, og nr. 4.

Direktivet har til formål at forbedre EU's evne til at tiltrække og fastholde højt kvalificerede arbejdstagere fra tredjelandslande med henblik på at øge EU's konkurrenceevne. Direktivet fastsætter betingelser for indrejse og ophold i over tre måneder i EU for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse.

Direktivet indfører en særlig opholdstilladelse – et såkaldt blåt EU-kort – som giver gradvis adgang til arbejdsmarkedet samt ret til ophold og mobilitet i medlemsstaterne for den pågældende tredjelandsstatsborger. Tredjelandsstatsborgere kan få et blåt EU-kort, hvis de fremlægger en ansættelseskontrakt eller et bindende jobtilbud med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse af mindst ét års varighed og dokumenterer at have de relevante faglige kvalifikationer. Der gælder endvidere visse krav til lønniveauet.

Dansk ret giver mulighed for opholdstilladelse med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse til udlændinge, der har indgået aftale om ansættelse inden for et område, hvor der er mangel på kvalificeret arbejdskraft (positivlisten) eller om en ansættelse, hvor bruttoindkomsten mindst er på 375.000 kr. (beløbsordningen). Direktivets betingelser for et blåt EU-kort er strengere end dem, der gælder for at få opholds- og arbejdstilladelse efter positivlisten eller beløbsordningen.

Efter direktivet giver midlertidig arbejdsløshed i en periode på under tre måneder ikke i sig selv grundlag for at inddrage det blå EU-kort. Personer med et blåt EU-kort kan søge nyt job i arbejdsløshedsperioden uden at skulle søge om en opholdstilladelse til jobsøgning. Efter dansk ret har personer med ophold efter beløbsordningen, positivlisten og fast track-ordningen, jf. afsnit 10.2.g. nedenfor, mulighed for jobsøgningsophold, men der kræves ansøgning om opholdstilladelse til et jobsøgningsophold, og en tredjelandsstatsborger kan kun bevare opholdsretten, hvis denne bliver uforstyldt ledig.

Der er endvidere forskelle mellem direktivet og dansk ret i forhold til visse sociale ydelser, herunder førtidspension, folkepension og børnetilskud, hvor direktivet kræver ligebehandling, og hvor der efter dansk ret gælder særlige optjeningsprincipper for tredjelandsstatsborgere.

139 Rådets direktiv 2009/50/EF af 24. maj 2009 om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse.

10.2.6. Sæsonarbejderdirektivet

Sæsonarbejderdirektivet¹⁴⁰ blev vedtaget den 26. februar 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 79, nr. 2, litra a og b.

Formålet med direktivet er at imødekomme EU's behov for sæsonarbejdere samt at imødegå problemet med udnyttelse af visse sæsonarbejdere og ulovligt arbejde.

Direktivet indeholder kriterier, som en sæsonarbejder og dennes arbejdsgiver skal opfylde, herunder en gyldig ansættelseskontrakt, gyldige rejsepapirer, sygeforsikring og bevis for indkvartering og for, at sæsonarbejderen er i besiddelse af tilstrækkelige midler til at understøtte sit ophold. Derudover fastsætter direktivet rettigheder, som en sæsonarbejder skal tildeles, herunder ret til ligebehandling med medlemsstatens egne statsborgere med hensyn til bl.a. løn, afskedigelse og adgang til visse sociale ydelser.

Der er ikke i dansk ret mulighed for at meddele opholdstilladelse til en udlænding, der har indgået aftale om sæsonarbejde.

10.2.7. Koncernarbejderdirektivet

Koncernarbejderdirektivet¹⁴¹ blev vedtaget den 15. maj 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 79, nr. 2, litra a og b.

Direktivet har til formål at fremme tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft i medlemsstaterne. Direktivet fastsætter procedurerne og betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på virksomhedsintern udstationering som leder, specialist eller ansat trainee samt for deres medfølgende familiemedlemmer. Efter direktivet kan en tredjelandstatsborger gøre brug af den særlige opholdstilladelse, hvis den pågældende er i besiddelse af en gyldig ansættelseskontrakt, hvor lønnen og arbejdsvilkårene er sædvanlige for medlemsstaten.

Den 18. december 2014 blev en ændring af udlændingeloven¹⁴² vedtaget, hvorefter den hidtidige koncernordning udfases pr. 1. april 2015, og hvor der i stedet indføres en fast track-ordning. Ordningen vil give danske virksomheder og udenlandske virksomheders afdelinger i Danmark hurtigere adgang til visse typer af højt kvalificerede medarbejdere fra udlandet med kort varsel, hvis virksomheden er certificeret. Ordningen indebærer, at medarbejderen under visse betingelser kan påbegynde arbejdet umiddelbart efter indreisen i Danmark uden at have modtaget en endelig afgørelse om arbejdstilladelse.

Fast-track ordningen omfatter i modsætning til direktivet ikke kun stillinger som leder, specialist eller trainee, men der gælder derimod andre krav til ansættelsesforholdet, f.eks. at medarbejderen skal arbejde som forsker, eller at medarbejderen er tilbudt ansættelse med en bruttoløn på mindst 375.000 kr. om året.

¹⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/36/EU af 26. februar 2014 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på arbejde som sæsonarbejdere.

¹⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15. maj 2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere.

¹⁴² Lov nr. 1488 af 23. december 2014 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og Lov om det Centrale Personregister (reform af international rekruttering m.v.).

Efter direktivet har koncerninternt udstationerede ret til at bevæge sig inden for EU og arbejde i forskellige enheder af virksomheden på baggrund af opholds- og arbejdstilladelsen i den første medlemsstat. Den pågældende har ligeledes ret til at genindrejse i den første medlemsstat, selv om opholds- og arbejdstilladelsen er udløbet. Dansk ret giver ikke mulighed herfor.

Der er endvidere forskelle mellem direktivet og dansk ret i forhold til visse sociale ydelser, herunder førtidspension, folkepension og børnetilskud, hvor direktivet kræver ligebehandling, og hvor der efter dansk ret gælder særlige optjeningsprincipper for tredjelandsstatsborgere.

10.2.8. Forskerdirektivet

Forskerdirektivet¹⁴³ blev vedtaget den 12. oktober 2005 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3, litra a, og nr. 4.

Direktivet har til formål at lette adgangen og mobiliteten for forskere fra tredjelande ved at indføre særligt lempelige indrejseregler. Direktivet fastsætter betingelserne for indrejse og ophold i medlemsstaterne for forskere fra tredjelande i forbindelse med ophold i medlemsstaterne af over tre måneders varighed med henblik på at gennemføre et forskningsprojekt.

Forskere kan få opholdstilladelse efter direktivet på grundlag af en værtsaftale med en godkendt forskningsorganisation. Værtsaftalen skal bl.a. bekræfte, at forskeren besidder de nødvendige videnskabelige kvalifikationer, at der er tilstrækkelige ressourcer til projektet, og at forskeren kan forsørge sig selv og er dækket af en sygeforsikring.

Efter dansk ret kan der gives opholdstilladelse til forskere. Betingelserne for meddelelse heraf vurderes at være i overensstemmelse med direktivet.

Den 18. december 2014 blev en ændring af udlændingeloven¹⁴⁴ vedtaget, som bl.a. indfører markant bedre vilkår for forskere. Forskere fritages bl.a. for kravet om arbejdstilladelse i op til tre måneder, således at forskeren kan arbejde i Danmark som visumfri eller på en gyldig arbejdstilladelse fra en anden medlemsstat i op til tre måneder. Dermed er de danske regler i overensstemmelse med direktivets regler for så vidt angår retten til mobilitet i medlemsstaterne på baggrund af opholds- og arbejdstilladelse til én medlemsstat.

Der er forskelle mellem direktivet og dansk ret i forhold til visse sociale ydelser, herunder førtidspension, folkepension og børnetilskud, hvor direktivet kræver ligebehandling, og hvor der efter dansk ret gælder særlige optjeningsprincipper for tredjelandsstatsborgere.

¹⁴³ Rådets direktiv 2005/71/EF af 12. oktober 2005 om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning. Det bemærkes, at Kommissionen den 25. marts 2013 har fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, elevudveksling, lønnet og ulønnet praktik, volontørtjeneste og au pair-ansættelse (omarbejdning) (KOM(2013) 151). Forslaget er en sammenskrivning af forskerdirektivet og studiedirektivet (Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste).

¹⁴⁴ Lov nr. 1488 af 23. december 2014 om ændring af udlændingeloven, integrationsloven og Lov om det Centrale Personregister (reform af international rekruttering m.v.).

10.2.9. Studiedirektivet

Studiedirektivet¹⁴⁵ blev vedtaget den 13. december 2004 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3, litra a, og nr. 4.

Direktivet har til formål at fremme mobiliteten for tredjelandstatsborgere, der ønsker at rejse til EU for at studere ved at tilnærme medlemsstaternes lovgivning om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier mv.

Ifølge direktivet kan tredjelandstatsborgere indrejse med henblik på studier, hvis de er optaget på en videregående uddannelsesinstitution, er i besiddelse af tilstrækkelige finansielle midler og har et tilstrækkeligt kendskab til det relevante studiesprog. Opholdstilladelsen udstedes for mindst et år, medmindre studiet er af kortere varighed. Direktivet giver den studerende ret til ophold i en anden medlemsstat, hvor den studerende ønsker at fortsætte sine studier, hvis det supplerende studieprogram har en tilstrækkelig forbindelse til studiet i den første medlemsstat. Efter direktivet skal studerende have ret til at arbejde mindst ti timer ugentligt under studierne.

Efter dansk ret kan der gives opholdstilladelse til en udenlandsk studerende, hvis den pågældende er optaget på en uddannelse i Danmark. Betingelserne herfor og vilkårene for den pågældende vurderes i det væsentligste at være i overensstemmelse med direktivet.

10.2.10. Sanktionsdirektivet

Sanktionsdirektivet¹⁴⁶ blev vedtaget den 18. juni 2009 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3, litra b.

Direktivet har til formål at bekæmpe beskæftigelsen af tredjelandstatsborgere, som opholder sig ulovligt i EU. Direktivet indeholder et generelt forbud mod beskæftigelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Direktivet fastlægger arbejdsgiverens forpligtelser i forbindelse med ansættelsen af tredjelandstatsborgere samt minimumsstandarder for medlemsstaternes sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

Arbejdsgiveren skal efter direktivet kontrollere opholdsgrundlaget for den tredjelandstatsborger, som arbejdsgiveren ønsker at ansætte, herunder undersøge om den pågældende person har en gyldig opholdstilladelse.

Efter udlændingeloven straffes den, som beskæftiger en udlænding uden fornøden arbejdstilladelse, med bøde eller fængsel i indtil 2 år. Også uagtsom overtrædelse af bestemmelsen straffes. Selv om der ikke i dansk ret er en lovfæstet pligt for arbejdsgivere til at kontrollere en udlændings opholds- og arbejdstilladelse, bør en arbejdsgiver i praksis gøre dette for at kunne sandsynliggøre, at han ikke har handlet forsætligt eller uagtsomt.

¹⁴⁵ Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste. Det bemærkes, at Kommissionen den 25. marts 2013 har fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, elevudveksling, lønnet og ulønnet praktik, volontørtjeneste og au pair-ansættelse (omarbejdning) (KOM(2013) 151). Forslaget er en sammenskrivning af studiedirektivet og forskerdirektivet (Rådets direktiv 2005/71/EF af 12. oktober 2005 om en særlig indrejseprocedure for tredjelandstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning).

¹⁴⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

Efter direktivet skal arbejdsgiveren betale udgifterne til udsendelse af den pågældende tredjelandstatsborger. Udlændingeloven indeholder regler i overensstemmelse hermed. Arbejdsgivere forpligtes herudover efter direktivet til at betale udestående løn til den pågældende, og medlemsstaten skal etablere en mekanisme, som sikrer, at den pågældende får sin løn, uanset om vedkommende allerede har forladt landet. Der er ikke i dansk ret lovbestemmelser om løn, herunder om efterbetaling af udestående løn.

10.2.11. Direktivet om opholdstilladelse til ofre for menneskehandel

Direktivet om opholdstilladelse til ofre for menneskehandel¹⁴⁷ blev vedtaget den 29. april 2004 med hjemmel i den dagældende EF-Traktats artikel 63, nr. 3, litra a.

Direktivet har til formål at styrke bekæmpelsen af ulovlig indvandring ved at indføre en opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, således at de opfordres til at samarbejde med de kompetente myndigheder mod de formodede gerningsmænd. Direktivet fastsætter procedurerne og betingelserne for meddelelsen af en sådan tidsbegrænset opholdstilladelse. Det er efter direktivet frivilligt, om direktivets regler også skal finde anvendelse i forhold til personer, der er indrejst som led i ulovlig organiseret indvandring.

Direktivet fastsætter bl.a. regler om, at de omfattede tredjelandstatsborgere skal tilbydes en betænkningstid med henblik på at træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med myndighederne og gøre brug af den midlertidige opholdstilladelse. Varigheden af betænkningstiden fastlægges i national lovgivning.

Dansk ret vurderes at være i overensstemmelse med direktivets bestemmelser om betænkningstid og mulighed for udstedelse af midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder. I modsætning til direktivet indeholder udlændingeloven ikke regler om, at den midlertidige opholdstilladelse skal være gyldig i mindst seks måneder. Ifølge udlændingeloven kan en opholdstilladelse i øvrigt ikke forlænges ud over den periode, hvor efterforskningen eller retsforfølgningen pågår.

10.3. Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden

Forordningen om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden¹⁴⁸ blev vedtaget den 16. april 2014 med hjemmel i Traktatens artikel 78, stk. 2, og artikel 79, stk. 4. Fonden erstatter den Europæiske Flygtningefond¹⁴⁹, Den Europæiske Tilbagetagelsesfond¹⁵⁰ og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere¹⁵¹. Forordningens samlede budget for perioden 2014-2020 er på ca. 23,5 mia. kr.

147 Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som et led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder.

148 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, om ændring af Rådets beslutning 2008/381/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF og nr. 575/2007/EF og Rådets beslutning nr. 2007/435/EF.

149 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program for solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme og om ophævelse af Rådets beslutning 2004/904/EF.

150 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 575/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Tilbagetagelsesfond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program for solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

151 Rådets beslutning nr. 2007/435/EF af 25. juni 2007 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere som en del af det generelle program for solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden skal bidrage til en effektiv forvaltning af migrationsstrømme og til gennemførelse og udvikling af den fælles asyl- og indvandringspolitik. Inden for rammerne af dette formål skal fonden bl.a. bidrage til at styrke det fælles europæiske asylsystem, støtte lovlig indvandring i overensstemmelse med medlemsstaternes økonomiske, sociale og arbejdsmarkeds-mæssige behov og fremme effektiv integration af tredjelandsstatsborgere.

Medlemsstaterne får gennem fonden stillet midler til rådighed til gennemførelse af nationale flerårige programmer på asyl-, indvandrings- og integrationsområdet. For at modtage tilskud fra fonden skal medlemsstaterne udarbejde et flerårigt program, som skal godkendes af Kommissionen. Fonden bidrager endvidere til bl.a. Kommissionens årlige programmer for krisebistand og initiativer vedrørende asyl og ulovlig indvandring i regi af EASO og Frontex.

10.4. Forslag til retsakter på asyl- og indvandringsområdet aktuelt under forhandling i EU

10.4.1. Forslag om sammenskrivning af studiedirektivet og forskerdirektivet

Kommissionen har fremsat forslag til direktiv¹⁵² om sammenskrivning af det gældende studiedirektiv¹⁵³ og det gældende forskningsdirektiv¹⁵⁴. Direktivforslaget omfatter de samme persongrupper som de nævnte direktiver og inkluderer derudover praktikanter og au pairs. Direktivforslaget har til formål at forenkle procedurerne for indrejse og ophold for disse personer og at indføre fælles regulering af autorisation og længde af ophold, fælles afvisningsregler, rettigheder, regler for mobilitet i EU mv.

10.4.2. Forslag om revision af Dublin-forordningen

Kommissionen har fremsat forslag til forordning¹⁵⁵ om ændring af Dublin-forordningen for så vidt angår reglerne for fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af uledsagede mindreårige uden familiemedlemmer, søskende eller slægtninge med lovligt ophold i en medlemsstat. Forordningsforslaget lægger op til at ændre Dublin III-forordningens artikel 8, stk. 4, således at det præciseres, at det som udgangspunkt er den medlemsstat, hvor den uledsagede mindreårige befinder sig, som har ansvaret for behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse, forudsat at dette tilgodeser hensynet til den mindreåriges tarv. Det bemærkes, at Danmark vil deltage i den reviderede Dublin-forordning via en parallelaftale.

152 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på forskning, studier, elevudveksling, lønnet og ulønnet praktik, volontørtjeneste og au pair-ansættelse (omarbejdning) (KOM(2013) 151).

153 Rådets direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004 om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste.

154 Rådets direktiv 2005/71/EF af 12. oktober 2005 om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning.

155 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af forordning (EU) nr. 604/2013 for så vidt angår fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af uledsagede mindreårige uden familiemedlemmer, søskende eller slægtninge med lovligt ophold i en anden medlemsstat (KOM(2014) 382).

Kapitel 11. DEN FREMTIDIGE UDVIKLING PÅ OMRÅDET FOR RETLIGE OG INDRE ANLIGGENDER

11.1. Den politiske udvikling på RIA-området: Fra Tampere til Lissabon

Samarbejdet på området for retlige og indre anliggender har over de sidste 20 år udviklet sig til at være et højt prioriteret politikområde i EU-samarbejdet. Fra at være et stort set nationalt anliggende har udviklingen bevæget sig i retning af et stadigt tættere samarbejde. Særligt gennemførelsen af det indre marked og den frie bevægelighed har medført et stigende behov for samarbejde mellem EU-medlemsstaterne. Den øgede mobilitet blandt EU-borgere og virksomheder har skabt behov for fælles regler på eksempelvis det familieretlige område samt civilretlige regler for udøvelse af erhvervsvirksomhed på tværs af landegrænser. Herudover er ophævelse af den nationale grænsekontrol inden for Schengen-området sket samtidig med et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne på det strafferetlige, politimæssige og asyl- og indvandringsretlige område.

Samarbejdet på RIA-området var tidligere undergivet særlige beslutningsprocedurer. I modsætning til mange andre politikområder var det medlemsstaterne – og ikke Kommissionen – der udstak den politiske kurs på området. Dette skete gennem en række 5-årige arbejdsprogrammer vedtaget af EU's stats- og regeringschefer.

Det første arbejdsprogram for RIA-området blev vedtaget i efteråret 1999 på stats- og regeringschefernes møde i Tampere, Finland. Tampere-programmet¹⁵⁶ udstak målsætningen om et ”fælles område for frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Konkret formuleredes målsætninger om en fælles asyl- og indvandringspolitik, herunder et fælles europæisk asylsystem, rettigheder for lovlige indvandrere og bekæmpelse af ulovlig indvandring, samt et mål om et ”ægte europæisk retsområde” dækkende civil- og strafferetlig harmonisering, gensidig anerkendelse af retsafgørelser samt bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Særligt fokus var på styrket samarbejde mellem politi- og anklagemyndigheder, herunder en fælles politiuddannelsesinstitution, fælles efterforskningshold for grænseoverskridende kriminalitet samt oprettelse af Eurojust (samarbejde mellem anklagemyndigheder).

Tampere-programmet blev afløst af Haag-programmet¹⁵⁷ fra 2004, der fokuserede på særligt tre områder. For det første bekæmpelse af terrorisme særligt efter angrebene i New York, Madrid og London. I den forbindelse var det operationelle politisamarbejde i fokus, herunder informationsudveksling om trusler. Samtidig kom bekæmpelse af fundamentalisme og radikaliserings i fokus. For det andet blev samarbejdet på asyl- og indvandringsområdet styrket som følge af et øget migrationspres. Også behovet for fælles regler om lovlig indvandring og bedre sikring af EU's ydre grænser blev omfattet. For det tredje blev vigtigheden af den udenrigspolitiske dimension af alle dele af RIA-samarbejdet understreget.

¹⁵⁶ Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 1999 i Tampere, Finland.

¹⁵⁷ Haagprogrammet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union vedtaget af det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004.

Kort efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden vedtog stats- og regeringscheferne i 2009 et nyt 5-årigt arbejdsprogram for RIA-området, Stockholm-programmet¹⁵⁸, med seks prioritetsområder: Sikring af EU-borgernes grundlæggende rettigheder (udøvelse af fri bevægelighed, barnets rettigheder, ofre for kriminalitet, bekæmpelse af racisme), ret og retfærdighed (gensidig anerkendelse, tillid, fælles minimumsregler og adgang til retsvæsenet), beskyttelse af borgerne (indre sikkerhed, retshåndhævelse, kriminalitetsforebyggelse), adgang til Europa i en globaliseret verden (grænseforvaltning og visum), et ansvarligt og solidarisk Europa i asyl- og migrationsspørgsmål samt den eksterne dimension af EU's politik på området. I fokus var udarbejdelse af en intern sikkerhedsstrategi for EU, øget anvendelse af fælles efterforskningshold, kampen mod menneskesmugling, bekæmpelse af cybercrime, sikring af proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte i straffesager, træning af dommere og retspersonale, vedtagelse af en offerpakke, gensidig anerkendelse af domme i civile retssager, udvikling af e-justice, en ny strategi på narkoområdet og bedre håndtering af asylansøgere.

Stockholm-programmet udløb med udgangen af 2014. Stockholm-programmet blev af Kommissionen kritiseret for at være for omfattende med for mange konkrete initiativer, ligesom Kommissionen fandt, at et sådant arbejdsprogram – på grund af Kommissionens nu fulde initiativret på området – var irrelevant. En række initiativer, der udspringer af Stockholm-programmet, er fortsat under forhandling, bl.a. tre lovgivningsforslag om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte i straffesager og forslagene i Smart borders-pakken.

11.2. Strategiske retningslinjer for fremtidens RIA-område

Det Europæiske Råd vedtog i juni 2014 et sæt strategiske retningslinjer for arbejdet på RIA-området¹⁵⁹ til afløsning af Stockholm-programmet. Det skete som led i vedtagelsen af de overordnede politiske strategiske prioriteter for hele EU-samarbejdet for den kommende 5-årsperiode.

Til forskel fra tidligere arbejdsprogrammer for området er der ikke længere tale om et decideret arbejdsprogram men et sæt løsere retningslinjer, der definerer de strategiske mål for samarbejdet på området. Derimod defineres ikke nødvendigvis, hvilke midler der skal tages i brug for at opfylde målene. Det vil være op til Kommissionen – på baggrund af sin initiativret – at foreslå de konkrete midler. Det bemærkes dog, at det på området for politi og strafferet vil være muligt for en fjerdedel af medlemsstaterne at tage et initiativ til nye retsakter og foranstaltninger, jf. Traktatens artikel 76, litra b.

I de nye strategiske retningslinjer er den helt overordnede prioritet konsolidering og implementering af allerede vedtagne retsakter samt forbedring af det praktiske og operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne.

Særlige fokusområder er beskyttelse og fremme af de grundlæggende rettigheder, databeskyttelse, en effektiv og velforvaltet migrations-, asyl- og grænsepolitik og sikkerhed for europæiske borgere gennem operationelt politisamarbejde og bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet. Samtidig peges på behovet for en effektiv EU-terrorbekæmpelsespolitik. Der udstikkes også et mål om at

¹⁵⁸ Stockholm-programmet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse (Den Europæiske Unions Tidende C 115 af 4.5.2010).

¹⁵⁹ Konklusionerne fra Det Europæiske Råd (26.-27. juni 2014).

sikre et velfungerende europæisk retsområde med respekt for forskellige retssystemer i medlemsstaterne. Det anføres, at en forsvarlig europæisk retspolitik vil bidrage til økonomisk vækst ved at hjælpe virksomheder og forbrugere til at drage fordel af et pålideligt erhvervsmiljø i det indre marked. Med henblik på at sikre opfølgning fremgår det af konklusionerne, at Det Europæiske Råd vil foretage en midtvejsrevision i 2017.

11.2.1. Trio-formandskabsprogrammet

Det aktuelle Trio-formandskab for Rådet (Italien, Letland og Luxembourg) har som overordnet fokus for sit 18-måneders arbejdsprogram¹⁶⁰ for perioden 1. juli 2014 til 31. december 2015 at sikre, at Rådet bidrager til gennemførelse af de strategiske retningslinjer på RIA-området, som vedtaget af Det Europæiske Råd.

Herudover nævnes behov for bedre sammenhæng mellem EU's eksterne og interne politikker på området, særligt i forhold til bekæmpelse af ulovlig migration, menneskesmugling og tilbagetagelse i samarbejde med tredjelande.

11.2.2. Kommissionens arbejdsprogram

Den nuværende Kommission, under ledelse af Jean Claude Juncker, der tiltrådte 1. november 2014, fremlagde umiddelbart inden jul 2014 sit arbejdsprogram for 2015 "A New Start"¹⁶¹. Programmet fastlægger en række politiske prioriteter. Grundtanken i programmet er, at Kommissionen skal være "stor på de store områder og lille på de små", hvilket betyder, at Kommissionen vil fremme en enkel og effektiv EU-lovgivning med respekt for nærhedsprincippet. Arbejdsprogrammet indeholder en række nye initiativer samt en liste over forslag, som Kommissionen finder bør enten modificeres eller trækkes tilbage.

På RIA-området vil Kommissionen – ligesom det er forudsat i de strategiske retningslinjer – fokusere på konsolidering og implementering af allerede eksisterende initiativer. Kommissionen vil således alene foreslå enkelte nye initiativer. Kommissionen vil fokusere på bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og terrorisme med fokus på implementering og effektivisering af eksisterende retsakter. Der peges også på behovet for forbedring af det retlige samarbejde til fordel for borgerne på tværs af EU. Etablering af en fælles europæisk anklagemyndighed er én af prioriteterne. Derudover annonceres en meddelelse om en ny strategi for EU's interne sikkerhed til afløsning af den eksisterende strategi, hvori der muligvis vil blive identificeret behov for nye lovgivningsinitiativer.

På migrationsområdet vil Kommissionen udvikle en ny "EU Dagsorden for Migration", der på den ene side skal gøre EU mere attraktiv med henblik på at tiltrække kvalificeret arbejdskraft samtidig med, at ulovlig indvandring og menneskesmugling bekæmpes. Endvidere peger Kommissionen på behovet for at opprioritere sammenhængen mellem migration og udviklingspolitik.

¹⁶⁰ Rådets attenmånedersprogram (1. juli 2014 – 31. december 2015).

¹⁶¹ KOM(2014) 910.

11.3. Konkrete forventninger til arbejdet på de enkelte områder

11.3.1. Det strafferetlige og politimæssige samarbejde

En række retsakter på det strafferetlige og politimæssige område er aktuelt under forhandling, herunder forordningsforslaget om Europol, forordningsforslaget om Cepol (Det Europæiske Politiakademi) og forordningsforslaget om Eurojust.

Pakken om proceduremæssige rettigheder for mistænkte og tiltalte i straffesager indeholder ud over de tre allerede vedtagne direktiver (om henholdsvis ret til oversættelse og tolkning, information og advokatbistand) forslag til direktiver om uskyldsformodningen, retshjælp samt retsgarantier for børn, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager.

Herudover forhandles et direktiv om bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser, ligesom der er fremsat et forordningsforslag om en fælles europæiske anklagemyndighed (EPPO), der skal efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser.

Det bemærkes, at kapitel 7 indeholder en gennemgang af de retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde, der aktuelt er under forhandling i EU.

11.3.1.1. Terrorbekæmpelse

Terrorbekæmpelse må forventes at blive endnu højere prioriteret i den kommende tid som følge af terrorangrebene i Paris den 7.-9. januar 2015 og i København den 14.-15. februar 2015. Terrorbekæmpelse indgår som element i en række af EU's politikområder, men står særligt centralt på området for retlige og indre anliggender. Kommissionens meddelelse om en ny intern sikkerhedsstrategi for EU forventes fremrykket efter begivenhederne i Paris og fremsat i april 2015. Det er forventningen, at meddelelsen vil fokusere på konsolidering og implementering af allerede eksisterende initiativer. Der kan eventuelt også blive peget på mangler i de eksisterende retsakter og behov for nye lovgivningsmæssige initiativer.

En række af de nedenstående forslag vil også være relevante i den forbindelse. Retsakterne vil også kunne finde anvendelse på andre former for kriminalitet.

Der må forventes fornyet pres for vedtagelse af et direktivforslag om europæisk PNR-samarbejde. Endvidere er det muligt, at der kan vise sig behov for yderligere aftaler med tredjelande om udveksling af PNR-oplysninger i lighed med de aftaler, som allerede er indgået med USA, Australien og Canada.

Herudover kan nævnes, at der er overvejelser om en udvidelse af ECRIS (European Criminal Records Information System) til at omfatte tredjelandstatsborgere, hvilket vil kræve en ny retsakt til ændring eller afløsning af den eksisterende regulering. Det kan ikke udelukkes, at der også vil komme forslag om at justere den eksisterende rammeafgørelse om terrorisme, navnlig i lyset af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 2178 (2014). Der forventes endvidere drøftelser af, hvordan grænsekontrollen ved EU's ydre grænser kan styrkes.

11.3.1.2. Særligt om revision af de gældende 3-søjleretsakter på det strafferetlige og politimæssige område

Som det fremgår af kapitel 3, indebærer retsforbeholdet, at Danmark gradvist udtræder af det strafferetlige og politimæssige samarbejde.

Kommissionen har oplyst, at Kommissionen vil anvende en sag-for-sag tilgang i spørgsmålet om, hvorvidt der måtte være behov for at ændre eller erstatte en eksisterende retsakt på det strafferetlige og politimæssige område, der er vedtaget under det gamle 3. søjlesamarbejde, og som derfor ikke er omfattet af retsforbeholdet, med henblik på vedtagelse af en ny retsakt i form af et direktiv eller en forordning, som vil være omfattet af retsforbeholdet.

Ud over de aktuelle forslag til erstatning af de eksisterende retsakter vedrørende Europol, Eurojust og Cepol har Kommissionen oplyst for indeværende at overveje en revision af den eksisterende 3-søjleretsakt om ECRIS (European Criminal Records Information System) og en justering af rammeafgørelsen om terrorisme.

11.3.2. Det civil-, handels- og familieretlige samarbejde

Forhandlingerne af en række forslag forventes afsluttet i løbet af 2015. Det gælder revisionen af småkravsprocedureforordningen og betalingspåkravsprocedureforordningen.

På familierettens område forventes forhandlingerne om forordningsforslagene vedrørende formueforhold for henholdsvis ægtefæller og registrerede partnere afsluttet i løbet af 2015. Herudover forventes Kommissionen i 2015 at fremsætte forslag til revision af Bruxelles IIa-forordningen (om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabsager og i sager vedrørende forældreansvar).

Det bemærkes, at kapitel 8 indeholder en gennemgang af de retsakter vedrørende det civil-, handels og familieretlige område, der aktuelt er under forhandling i EU.

11.3.3. Schengen-samarbejdet

Som nærmere beskrevet i kapitel 3 deltager Danmark allerede i Schengen-samarbejdet på baggrund af den såkaldte Schengen-teknikalitet.

På Schengen-området vil arbejdet med Kommissionens forslag til forordninger om Smart borders-pakken fortsætte. Smart borders-pakken omfatter et fælles europæisk system til registrering af tredjelandstatsborgeres rejser ind og ud af Schengen-området (Entry-Exit System) og et program for registrerede rejsende, der via forhåndsregistrering skal lette grænsepassagen for hyppigt rejsende tredjelandstatsborgere (Registered Traveller Programme). I øjeblikket er Kommissionen og IT-agenturet i samarbejde med medlemsstaterne ved at forberede et pilotprojekt vedrørende Smart borders-pakken. På baggrund heraf forventes det, at Kommissionen i slutningen af 2015 vil fremsætte et eller flere reviderede forslag til forordninger om Smart borders-pakken. Der forhandles ligeledes om en ændring af visumkodeks samt om indførelse af et rundrejsevisum.

11.3.4. Det asyl- og indvandringsretlige samarbejde

Kommissionen forventes i løbet af 2015 at udsende en meddelelse om en ny "EU Dagsorden for Migration". Der vil formentlig blive tale om et politisk visionspapir – ikke konkrete lovgivningsforslag – som muligvis kan pege på behov for nye tiltag på asyl- og indvandringsområdet. Migrationspresset på Europa forventes at blive en fortsat stor prioritet for EU-samarbejdet. Det gælder særligt håndtering af det store antal migranter, der krydser Middelhavet, og bekæmpelse af menneskesmugling. Til-

tagene må forventes at fokusere på styrket overvågning af de eksterne grænser, bl.a. gennem en styrkelse af EU's grænseagentur FRONTEX (Schengen-relateret sag) og samarbejde med tredjelande om bekæmpelse af menneskesmugling og om tilbagetagelse. Også sammentænkningen af EU's interne og eksterne politikker på asyl- og indvandringsområdet må forventes at komme yderligere i fokus, herunder især samspillet mellem migrationspolitik og udviklingspolitik. Kapaciteten til at modtage asylansøgere må ventes fortsat at blive en udfordring for visse medlemsstater, hvorfor også spørgsmål om solidaritet, udsendelse og tilbagetagelse fortsat vil skulle drøftes. På asylområdet forventes forhandlingerne om revision af Dublin III-forordningen for så vidt angår behandlingen af asylansøgnere fra uledsagede mindreårige afsluttet i 2015. På indvandringsområdet vil der blive arbejdet videre med forslaget om opholdstilladelse til forskere, studerende og andre kategorier af tredjelandstatsborgere. Der forventes endvidere en evaluering af Blue-card-direktivet i første halvdel af 2015, hvilket vil kunne føre til justeringer af direktivet.

Bilag. HØRINGSSVAR

I forbindelse med analysearbejdet har der været iværksat en høring af eksterne interessenter, der generelt har tilkendegivet i vid udstrækning at være positive over for et tilvalg af hovedparten af retsakterne omfattet af retsforbeholdet. Flere interessenter har dog tilkendegivet, at de på grund af den korte høringsfrist ikke har kunnet afgive substantielle høringssvar, ligesom det kun er et begrænset antal af de hørte parter, der har afgivet høringssvar.

Justitsministeriet skal hertil bemærke, at såfremt det danske retsforbehold ændres til en tilvalgsordning, vil Justitsministeriet i forbindelse med gennemførslen af tilvalgte retsakter i dansk ret iværksætte almindelige høringer vedrørende disse.

Nedenfor følger en gennemgang af de modtagne høringssvar.

1. Retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde

Vedtagne retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Center mod Menneskehandel, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Dansk Røde Kors, Joan-Søstrene, Foreningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen for Kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Offerrådgivningen, Kompetencecenter Prostitution, Reden International, Pro Vest, Red Barnet, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Børsmæglerforeningen, Danmarks Nationalbank, Dansk Aktionærforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Investor Relations Forening (DIRF), Dansk Pantebrevsforening, Den Danske Fondsmæglerforening, Finansforbundet og Finansrådet.

Børnesagens Fællesråd, Den Danske Dommerforening, Vestre Landsret, Østre Landsret, Pro Vest, Dommerfuldmægtigforeningen og Københavns Byret har ingen bemærkninger til de pågældende retsakter.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Retspolitisk Forening, Offerrådgivningen, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Foreningen Hjælp Voldsofre, Domstolsstyrelsen, Dansk Industri, Institut for Menneskerettigheder og Dansk Erhverv.**

Retspolitisk Forening har mere overordnet i sit høringssvar angivet følgende:

Retspolitisk Forening bemærker, at en lang række af retsakterne indebærer suverænitetssafgivelse, hvorfor én eller flere folkeafstemninger kan imødeses. Hvis Danmark én gang har tilsluttet sig en retsakt, kan Danmark ikke på et senere tidspunkt ”melde fra” på det pågældende retsområde. Tilvalgsmodellen vil ud fra en juridisk-teknisk vinkel kunne vise sig vanskelig at beslutte og løbende ajourføre, hvilket stiller store krav til klarhed og procedure for folkeafstemning(er), implementering af regler mv. Det er yderst tvivlsomt, om grundlovens § 20 overhovedet giver mulighed for en sådan overdragelse til Folketinget af kompetence til den omhandlede løbende suverænitetssafgivelse ad hoc. I stedet må og skal hver enkelt beslutning om konkret tilvalg af et givent eller flere givne retsområder foregå efter den i grundloven § 20 foreskrevne procedure. Afslutningsvis bemærker foreningen, at det forekommer tidsmæssigt urealistisk, at der allerede den 1. februar 2015 skulle kunne foreligge et administrativt gennearbejdet beslutningsgrundlag med indstilling om, hvilke konkrete regler der kan/bør indgå i ”tilvalget”, ligesom det forekommer urealistisk og unødvendigt allerede nu at lægge op til politisk bindende aftaler om ”tilvalget”.

Hertil skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Retsforbeholdet er nærmere fastlagt i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten. Efter protokollens del I deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til Traktatens tredje del, afsnit V, ligesom ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til det nævnte afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Efter artikel 8 i protokollen kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at protokollens del I fra den første dag i den måned, der følger efter meddelelsen, vil bestå af bestemmelserne i bilaget til protokollen.

Bestemmelserne i bilaget, der fastsætter rammerne for en dansk tilvalgsordning, vil således erstatte protokollens del I, hvis Danmark træffer beslutning herom efter protokollens artikel 8.

Det vil efter Justitsministeriets opfattelse være nødvendigt at iagttage proceduren i grundlovens § 20, hvis Danmark omdanner retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Det skyldes, at EU efter Traktatens tredje del, afsnit V, har overstatslige beføjelser til bl.a. at vedtage foranstaltninger med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

En dansk beslutning om at anvende tilvalgsordningen vil indebære, at Danmark i forhold til hver enkelt retsakt får mulighed for selv at afgøre, om man vil være bundet af retsaksen. Anvendelsen af tilvalgsordningen vil betyde, at Danmark kan deltage i foranstaltninger, der kan gøre det nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det er muligt at gennemføre denne § 20-procedure på det tidspunkt, hvor Danmark måtte beslutte generelt at tilslutte sig tilvalgsordningen.

Der henvises til pkt. 3.3.3 i Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten (1997-redegørelsen) og pkt. 4.3.19 i Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten (2007-redegørelsen).

Offerrådsgivningen bemærker, at det under analysegruppens behandling af Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (menneskehandelsdirektivet) bør medtages, på hvilke områder danske borgere stilles ringere end øvrige EU-borgere. Det bør ligeledes nævnes, at de øvrige EU-medlemsstater er ved at implementere direktivet.

Advokatrådet bemærker – på linje med **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** – at høringsfristen har været ganske kort. Justitsministeriet opfordres derfor til – i forhold til påtænkte tilvalg af konkrete retsakter – på ny at indhente bemærkninger fra sagens høringsparter med høringsfrister, der sikrer ordentlig tid til at gennemgå retsakterne.

Foreningen Hjælp Voldsofre støtter generelt et tilvalg af de direktiver, der udstikker minimumsrettigheder og standarder for ofre, herunder udvider definitionen af ofre for forbrydelser, idet det vil forbedre ofres retsstilling og mulighed for at få hjælp i Danmark.

Foreningen støtter derfor tilvalg af følgende retsakter:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA (menneskehandelsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA
- 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 og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (offerdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre

Foreningen er positiv over for følgende retsakt:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager

Foreningen er opmærksom på, at gennemførelse af de nævnte direktiver forudsætter en væsentlig tilførelse af ressourcer til politiet og en del andre aktører omkring ofrene. En del af forpligtelserne til information, rådgivning mv. vil kunne ske ved en udvidelse af bistandsadvokatordningen, herunder ved at indføre en tilkaldeordning for bistandsadvokater.

Domstolsstyrelsen har på grund af den korte høringsfrist ikke har haft mulighed for – på et sagligt forsvarligt grundlag – at gennemgå retsakterne med henblik på en kvalificeret undersøgelse af, hvilke administrative og økonomiske konsekvenser en omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning vil have. Domstolsstyrelsen forbeholder sig at komme med bemærkninger, hvis det besluttes at indføre en tilvalgsordning.

Dansk Industri (DI) har alene forholdt sig til de retsakter, som kan have betydning for erhvervslivet. DI gør opmærksom på, at den korte høringsfrist ikke har gjort det muligt at afdække konsekvenserne af alle disse retsakter i detaljer.

DI mener, at Danmark bør tilslutte sig:

- 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 (cybercrime-direktivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra et strafbart forhold i Den Europæiske Union

DI er positivt indstillet over for dansk tilslutning til:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/62/EU af 15. maj 2014 om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod forfalskning og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA (direktivet om falskmøntneri)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20. oktober 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 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (offerdirektivet)
- 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 arrestordre og om ret til at få tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner mod markedsmissbrug (markedsmissbrugsdirektivet)

Institut for Menneskerettigheder ser generelt positivt på en omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, idet EU-retten i de senere år har bidraget til en styrkelse af individets grundlæggende rettigheder. Instituttet bemærker, at det på grund af den korte høringsfrist ikke har været muligt at foretage en fyldestgørende stillingtagen til alle omfattede retsakter. Instituttet afventer en stillingtagen til de enkelte retsakter fra analysegruppen. Instituttet formoder, at eventuelle lovforslag, der implementerer de tilvalgte retsakter, sendes i høring forud for fremsættelsen.

Instituttet anbefaler dog – på det foreliggende grundlag – at følgende direktiver tilvælges:

- 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 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (offerdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA (menneskehandelsdirektivet)

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA
- 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 arrestordre og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen

For så vidt angår Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager anbefaler instituttet, at direktivet ikke tiltrædes, før der er foretaget en nærmere analyse af direktivets retssikkerhedsmæssige konsekvenser for borgere i Danmark.

Dansk Erhverv støtter overordnet en afstemning om afskaffelsen af retsforbeholdet til fordel for en tilvalgsordning. Dansk Erhverv så dog gerne, at den politiske aftale var formuleret således, at retsakter, der har til hensigt at forbedre Danmarks konkurrenceevne, f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15. maj 2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere (koncernarbejderdirektivet), kunne have været omfattet af en tilvalgsmodel.

Dansk Erhverv har alene forholdt sig til retsakter med betydning for erhvervslivet. Dansk Erhverv bemærker, at det på grund af den korte høringsfrist ikke har været muligt at afdække konsekvenserne af de enkelte retsakter i detaljer.

Dansk Erhverv anbefaler tilvalg af følgende retsakter:

- 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 (cybercrime-direktivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra et strafbart forhold i Den Europæiske Union
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner mod markedsmissbrug (markedsmissbrugsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/62/EU af 15. maj 2014 om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod forfalskning og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA (direktivet om falskmøntneri)

Dansk Erhverv er positivt indstillet over for følgende retsakter:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU af 20. oktober om retten til tolke- og oversættelsesbistand 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 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (offerdirektivet)

- 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 arrestordre og om ret til at få tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen

2. Retsakter vedrørende det civil-, handels- og familieretlige område

Vedtagne retsakter inden for det civil- og handelsretlige område samt arveretsforordningen inden for det familieretlige område har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Tinglysningssretten, Boligselskabernes Landsforening, Byggeriets Ankenævn, Ankenævnet for Forsikring, Ankenævnet for Hotel, Restaurant og Turisme, Ankenævnet for Køreundervisning, Pengeinstitutankenævnet, Realkreditankenævnet, Pakkerejseankenævnet, Domstolsstyrelsen, Ankestyrelsen, Foreningen for Mediation/Konfliktmægling, HumanAct (Jysk Center for Konfliktløsning), Mediationscenter A/S, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Danske Regioner, Adoption og Samfund, Danske Bedemænd, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Danske Familieadvokater, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Autobranchens Handels- og Industriforening, Brancheorganisation af Forbrugerelektronik, Danmarks Automobilhandler Forening, Danish Seafood Association, Danmarks Rederiforening, Danske Advokater, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Ejendomsrådgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Forening for Voldgift, Dansk Inkassobrancheorganisation, Dansk Industri, Dansk IT, Dansk Kredit Råd, Husets Markedsføring, FDIH – Foreningen for Distance og Internethandel, De Danske Bilimportører, Boghandlerforeningen, Dansk Retspolitisk Forening, Danske Regioner, Danske Speditører, Dagbladene Pressens Hus, Det Danske Voldgiftsinstitut, Patentgiverforeningen, Dansk Told- og Skatteforbund, Domstolenes Tjenestemandsförening, 3F – Fagligt Fælles Forbund, Finans og Leasing, Finansrådet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, FSR Registrerede Revisorer, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Formanden for Forbrugerklagenævnet, Forsikring & Pension, Frederiksberg Kommune, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger, Grundejernes Landsforening, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Håndværksrådet, Institut for Menneskerettigheder, Isobro, IT-Brancheorganisation, Kommunernes Landsforening, Klagenævnet for Ejendomsformidling, Københavns Kommune, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landbrug og Fødevarer, LO Landsorganisationen i Danmark, Lokale Pengeinstitutter, Lejernes Landsorganisation, Liberale Erhvervs Råd, Post Danmark, Procesbevillingsnævnet, Skatteministeriet, Statsforvaltningen Hovedstaden, Statsforvaltningen Midtjylland, Statsforvaltningen Nordjylland, Statsforvaltningen Sjælland, Statsforvaltningen Syddanmark, Realkreditrådet, Retssikkerhedsfonden, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Århus Universitet (Juridisk Institut), Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Radio, Dansk IT, Dansk Detail Kreditråd, Dansk Journalistforbund, Dansk Mode & Textil, Dansk Transport og Logistik, Dagbladene, De Samvirkende Købmænd, DSB, Dansk Erhvervs-sammenslutning, Forbrugerklagenævnet, Forenede Danske Motorejere, Danske Medier Research, Foreningen af Fabrikker og Importører, HTS – Handel, Transport og Serviceerhvervene, Aarhus School of Business, Konkurrencerådet, Landbrugsrådet, Lægemedielindustriforeningen, Sammenslutningen af Lokale Radio- og TV-stationer i Danmark, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Teknik, TV 2, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Dansk Forening for Industriens Patent- og Varemær-

kespecialister (DIP), Dansk Opfinderforening, Foreningen Industriel Retsbeskyttelse, Opfinderforeningen.dk, Patentgruppen, Ingeniørforeningen i Danmark, Dansk Metal og FTF.

Vedtagne retsakter (bortset fra arveretsforordningen) inden for det familieretlige område har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Barnets Tarv Nu, Bedsteforældrene – imod forældreansvarsloven, samtlige byretter, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolens Tjenestemandsförening, Domstolsstyrelsen, Foreningen Et Barn To Forældre, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningen, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, HK/Danmark, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Kvinderådet, Landsforeningen af Aktive Bedsteforældre, Landsforeningen Børn og Samvær, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK), Mandekrisecentret, Mødrehjælpen, Red Barnet, Statsforvaltningen, Vestre Landsret og Østre Landsret.

Bruxelles IIa-forordningen har endvidere været sendt til høring hos følgende myndigheder og organisationer mv. i relation til forordningens regler om international anbringelse af børn uden for hjemmet:

3F – Fagligt Fælles Forbund, Advokatrådet, BUPL - Forbundet af Pædagoger og Klubfolk, Børn og Familier, Børnesagens Fællesråd, Børne og Kulturchefforeningen, Børns Vilkår, Børnerådet, Danske Handicaporganisationer, Danske Advokater, Dansk Socialrådgiverforening, Det Centrale Handicapråd, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, FOA – Fag og Arbejde, Fabu, Foreningen af Danske Døgninstitutioner, Foreningen af Socialchefer i Danmark, ForældreLANDSforeningen (FBU), HK/Kommunal, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Kristelig Forening til Bistand for Børn og Unge, Landsforeningen Bopam, Landsforeningen af Opholdssteder, Botilbud og Skolebehandlingstilbud, Landsforeningen af Socialpædagoger, Plejefamiliernes Landsforening, Red Barnet, Røde Kors, Rådet for Socialt Udsatte, Socialpædagogernes Landsforbund, TABUKA, Ungdommens Vel, Ungdomsringen og Ungdommens Røde Kors.

Statsforvaltningen, Procesbevillingsnævnet, Forbrugerombudsmanden, Ankenævnet for Forsikring, Vestre Landsret, Østre Landsret, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Danske Revisorer FSR, Den Danske Dommerforening, Børnesagens Fællesråd og Dommerfuldmægtigforeningen har ingen bemærkninger til de pågældende retsakter.

Der er modtaget høringssvar med bemærkninger fra **Retspolitisk Forening, Sø- og Handelsretten, Dansk Byggeri, Forbrugerrådet Tænk, Finansrådet, Advokatrådet, Danske Advokater, Institut for Menneskerettigheder, Domstolsstyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri og Dansk Erhverv.**

Retspolitisk Forening har afgivet et mere overordnet høringssvar. Der henvises til beskrivelsen heraf og Justitsministeriets bemærkninger hertil i punktet ovenfor om retsakter vedrørende det strafferetlige og politimæssige samarbejde.

Sø- og Handelsretten bemærker, at den korte høringsfrist ikke har gjort det muligt – på sagligt svarligt grundlag – at afgive bemærkninger til de konkrete retsakter. Sø- og Handelsretten bemærker

dog mere generelt, at retsforbeholdet beklageligvis har medført, at danske dommere og anklagere ikke har samme adgang til efteruddannelse i EU-ret som deres europæiske kollegaer.

Dansk Byggeri er overordnet positiv over for en eventuel afskaffelse af retsforbeholdet og positiv over for en tilvalgsordning. De retsforbeholdsramte civil- og handelsretlige retsakter vil gøre det lettere at drive virksomhed i Danmark, hvis de tilvælges af Danmark.

Forbrugerrådet Tænk udtrykker umiddelbar interesse i følgende retsakter:

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med tvister af denne art (retshjælpsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EU af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (mæglingsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktretlige forpligtelser (Rom I-forordningen)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1382/2013 af 15. maj 2014 om oprettelse af et program for retlige og indre anliggender for perioden 2014-2020
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15. maj 2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område

Forbrugerrådet Tænk bemærker, at der inden for flere af disse områder findes lovgivning i Danmark, og det forventes, at analysearbejdet nøje vil beskrive forskellene mellem dansk ret og de pågældende retsakter. Som et led heri bør det præciseres, hvorledes forbrugerbeskyttelsen vil kunne blive påvirket ved en implementering af en bestemt retsakt. Forbrugerrådet Tænk bemærker, at forbrugerrepræsentanter fra Danmark på grund af retsforbeholdet ikke kan få dækket udgifter til deltagelse i møder mv. i den europæiske forbrugerorganisation, BEUC.

Finansrådet er fremkommet med bemærkninger til en række retsakter. Finansrådet anbefaler ikke tilvalg af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15. maj 2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område, idet de eksisterende retsmidler vurderes at være tilstrækkelige i Danmark.

Finansrådet vurderer, at Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs (konkursforordningen) vil lette konkurer, hvor en fallent har aktiver i flere forskellige lande, og dermed vil den også medvirke til en omkostningsbesparelse og hurtig afvikling af sådanne konkursboer. Finansrådet udtrykker interesse for flere af de i forordningen beskrevne inddrivelses- og tvangsfuldbyrdsinstrumenter, men vurderingen af virkningen af disse instrumenter vil kræve en mere dybdegående analyse, som det ikke har været muligt at foretage inden for høringsfristen.

Finansrådet vurderer, at tilvalg af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav vil gøre det nemmere og mere smidigt for danske virksomheder at behandle sager, som er rettet mod en person eller virksomhed i en anden medlemsstat. Et tilvalg kan også betyde, at det bliver nemmere at afbryde forældelsen i grænseoverskridende sager.

Det er Finansrådets vurdering, at både Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure vil medvirke til at gøre det mere smidigt for danske virksomheder at opnå et fundament i ubestridte grænseoverskridende sager, og at virksomhederne vil kunne spare omkostninger og tid på sagsbehandling.

Advokatrådet opfordrer Justitsministeriet til – i lyset af den korte høringsfrist – på ny at indhente bemærkninger fra sagens høringssager i forhold til påtænkte tilvalg af konkrete retsakter med høringsfrister, der sikrer ordentlig tid til at gennemgå retsakterne. Advokatrådet bemærker dog på det foreliggende grundlag, at det grundlæggende hensyn for international civil- og familieret er harmonisering af reglerne gennem samarbejde for at undgå forum shopping og spekulation i lovvalg og anerkendelse af retsafgørelser mv. Dertil kommer, at harmonisering er vejen frem ved internationalt retshjælpsamarbejde i forhold til navnlig bevisoptagelse, forkyndelse, retshjælp mv. Det er afgørende for danske virksomheder, personer, domstole mv., at Danmark deltager fuldt ud i det civil-, handels- og familieretlige samarbejde. Danmark bør derfor tilvælge alle retsakter på det civil-, handels- og familieretlige område.

Danske Advokater bemærker, at høringsfristen ikke har muliggjort en dybdegående stillingtagen til hver enkelt retsakt. Danske Advokater bemærker generelt, at harmonisering af regler gennem samarbejde er af grundlæggende betydning, og det er afgørende for virksomheder, personer, domstole mv., at Danmark deltager fuldt ud i EU's civil-, handels- og familieretlige samarbejde. Danske Advokater anbefaler derfor tilvalg af alle civil-, handels- og familieretlige retsakter. Til Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs (konkursforordningen) bemærker Danske Advokater særligt, at der efter deres opfattelse ikke vil være negative konsekvenser eller ulemper for danske virksomheder eller personer, hvis Danmark vælger at tilslutte sig konkursforordningen. Danske Advokater henholder sig i øvrigt til høringssvar afgivet af Advokatrådet.

Institut for Menneskerettigheder ser generelt positivt på en omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, idet EU-retten i de senere år har bidraget til en styrkelse af individets grundlæggende rettigheder. Instituttet bemærker, at det på grund af den korte høringsfrist ikke har været muligt at foretage en fyldestgørende stillingtagen til alle omfattede retsakter. Instituttet afventer en stillingtagen til de enkelte retsakter fra analysegruppen. Instituttet formoder, at eventuelle lovforslag, der implementerer de tilvalgte retsakter, sendes i høring forud for fremsættelsen.

På det foreliggende grundlag anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at Rådets direktiv 2002/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse tvister af denne art (retshjælpsdirektivet) tilvælges.

Instituttet bemærker, at Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs (KOM(2012) 744) bl.a. vil medføre, at der indføres nationale offentligt tilgængelige insolvensregistre med oplysninger om dato for indledning af insolvensbehandling samt sammenkobling af de nationale registre med henblik på at skabe central adgang til oplysningerne. Instituttet anbefaler, at der redegøres nærmere for nødvendigheden og proportionaliteten af at sammenkoble og offentliggøre nationale insolvensregistre, og at det i den forbindelse overvejes, om målet kan nås med mindre indgribende løsninger. Instituttet anbefaler endvidere, at der indføres sikkerhedsforanstaltninger i de tilfælde, hvor der kan ske behandling af personoplysninger, og at der etableres en klageadgang i forbindelse med behandlingen af personoplysninger.

Domstolsstyrelsen afstår fra at komme med bemærkninger til retsakterne på grund af den korte høringsfrist, men forbeholder sig at komme med bemærkninger, hvis det besluttes at indføre en tilvalgsordning. For så vidt angår Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs (konkursforordningen) henviser Domstolsstyrelsen til styrelsens udtalelse af 8. januar 2015 vedrørende Danmarks tiltrædelse til konkursforordningen, hvor Domstolsstyrelsen har indhentet en udtalelse fra Sø- og Handelsretten. Domstolsstyrelsen bemærker, at styrelsen i lyset af den korte høringsfrist ikke har haft mulighed for at lave en kvalificeret undersøgelse af de administrative og økonomiske konsekvenser ved en eventuel tiltrædelse af konkursforordningen.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) bemærker indledningsvist, at DA generelt støtter de politiske overvejelser om ændring af det danske retsforbehold, idet DA mener, at Danmark også på det retspolitiske område skal deltage på fuldt niveau i EU. DA har gennemgået retsakterne med henblik på særligt det sociale/arbejdsretlige område. DA bemærker generelt, at en lang række af de civil- og handelsretlige retsakter er anvendelige og kan styrke den danske model i forbindelse med brug af arbejdskraft over landegrænserne.

Efter DA's foreløbige vurdering bør Danmark af hensyn til det sociale/arbejdsretlige område deltage i følgende retsakter:

- Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs (konkursforordningen) og den reviderede forordning, der forventes vedtaget i maj 2015
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EU af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (mæglingsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktretlige forpligtelser (Rom I-forordningen)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1382/2013/EU af 15. maj 2014 om oprettelse af et program for retlige og indre anliggender for perioden 2014-2020
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15. maj 2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område

DA bemærker, at DA ingen specifik holdning har til de øvrige retsakter på det civil- og handelsretlige område, men at disse kan indeholde regler, der berører arbejdsmarkedet.

Desuden gør DA opmærksom på, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15. maj 2014 om indrejse og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere (koncernarbejderdirektivet) efter DA's opfattelse ikke kan betragtes som et traditionelt indvandringsdirektiv, selvom det er vedtaget med hjemmel i Traktatens artikel 79. Direktivet omfatter derimod udelukkende virksomhedsinterne udstationeringer og disse medarbejders mobilitet rundt i EU internt i multinationale koncerner og berører dermed arbejdsmarkedet. DA bemærker, at direktivet endnu ikke er implementeret, men DA frygter, at danske virksomheder vil komme til at stå ringere ved, at Danmark står uden for direktivet.

Dansk Industri (DI) har alene forholdt sig til de retsakter, som kan have betydning for erhvervslivet. DI gør opmærksom på, at den korte høringsfrist ikke har gjort det muligt at afdække konsekvenserne af alle disse retsakter i detaljer. DI bemærker generelt, at et opgør med retsforbeholdet på især det civil- og handelsretlige område vil gavne virksomhederne ved at ligestille dem med deres europæiske konkurrenter. Det gælder bl.a. i forhold til grænseoverskridende gældsinddrivelse. Her ser DI ikke nogen saglig grund til, at danske virksomheder er afskåret fra at benytte fælles EU-regler, der gør det nemt og billigt – særligt for mindre virksomheder – at inddrive gæld hos skyldnere i andre EU-medlemsstater.

Derfor støtter DI, at Danmark tilslutter sig følgende retsakter:

- Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs (konkursforordningen), herunder den reviderede forordning, der forventes vedtaget i maj 2015
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014/EU af 15. maj 2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område

Derudover kan DI støtte tilvalg af følgende retsakter:

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktretlige forpligtelser (Rom I-forordningen)
- Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område (bevisoptagelsesforordningen)
- Rådets direktiv 2002/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse tvister af denne art (retshjælpsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (mæglingsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1382/2013/EU af 15. maj 2014 om oprettelse af et program for retlige anliggender for perioden 2014 til 2020

Dansk Erhverv støtter overordnet en afstemning om afskaffelsen af retsforbeholdet til fordel for en tilvalgsordning. Dansk Erhverv så dog gerne, at den politiske aftale var formuleret således, at retsakter, der har til hensigt at forbedre Danmarks konkurrenceevne, f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/66/EU af 15. maj 2014 om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere (koncernarbejderdirektivet), kunne have været omfattet af en tilvalgsmodel.

Dansk Erhverv har alene forholdt sig til retsakter med betydning for erhvervslivet. Dansk Erhverv bemærker, at det på grund af den korte høringsfrist ikke har været muligt at afdække konsekvenserne af de enkelte retsakter i detaljer.

Dansk Erhverv anbefaler tilvalg af følgende retsakter:

- Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 om konkurs (konkursforordningen), herunder den reviderede forordning, der forventes vedtaget i maj 2015
- Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område (bevisoptagelsesforordningen)
- Rådets direktiv 2002/8/EF af 27. januar 2003 om forbedret adgang til domstolene i grænseoverskridende tvister gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse tvister af denne art (retshjælpsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktretlige forpligtelser (Rom I-forordningen)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (mæglingsdirektivet)
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15. maj 2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1382/2013/EU af 15. maj 2014 om oprettelse af et program for retlige og indre anliggender for perioden 2014-2020

Samarbejdet om retlige og indre anliggender

En analyse af EU-lovgivning omfattet af retsforbeholdet

2014/2015:14

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tlf.: 72 26 84 00
jm@jm.dk

ISBN

978-87-93214-49-1

Elektronisk publikation

978-87-93214-50-7

Design, omslag

e-Types & e-Types Daily

Design, indhold

Rosendahls Schultz Grafisk A/S

Tryk

Rosendahls Schultz Grafisk A/S

Web

Publikationen kan hentes på
www.jm.dk og www.um.dk



