

Hermed udgives småtryk nr. 5 i serien af publikationer om vigtige EU-emner. Småtrykket handler denne gang om rets- og udlændingepolitikken i EU.

Småtrykket gennemgår kort hele rets- og udlændingeområdet i EU, der omfatter asyl-, flygtninge- og indvandringspolitik samt grænsekontrol og civilretligt samarbejde. Endvidere omfatter området politimæssigt og strafferetligt samarbejde. Det er et stort og vigtigt område, der hermed for første gang belyses på en mere systematisk måde.

Det danske forbehold på det retlige område gennemgås også.

EU-chefkonsulenten i Folketinget



☎ 3337 3337 • www.eu-oplysningen.dk

Rets- og udlændingepolitikken i EU

Rets- og udlændinge- politikken i EU

FAKTA OM EU

Småtryk nr. 5 / juli 2004

5



SMÅTRYK NR. 5 / JULI 2004

Småtryk fra Folketinget

Nr. 00: Folketinget og Amsterdamtraktaten

Spørgsmål og svar

September 1998 (udenfor småtryksserien)

Nr. 1: Kommissionens beføjelser til at gennemføre EU-lovgivning

Hvordan arbejder komiteerne i EU?

Juli 2001

Nr. 2: Folketinget og EU's charter om grundlæggende rettigheder

Spørgsmål og svar

Marts 2002

Nr. 3: Folketinget og Nicetraktaten

Spørgsmål og svar

Marts 2002

Nr. 4: Sådan lovgiver EU

Juni 2002

Nr. 5: Rets- og udlændingepolitikken i EU

Juli 2004

Rets- og udlændinge- politikken i EU



Rets- og udlændingepolitikken i EU
juli 2004

Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Danmark

Telefon: 33 37 55 00
Telefax: 33 32 85 36
Internet: www.folketinget.dk
www.eu-oplysningen.dk
ISBN: 87-7982-021-2

Omslag: Phonowerk
Layout m.v.: Niels Yde
Tryk: Schultz Grafisk A/S
Oplag: 3.000

Forord

Rets- og udlændingepolitikken i EU er et af de vigtigste områder inden for EU-samarbejdet – også selvom Danmark har et retligt forbehold for dele af samarbejdet. Samtidig er det et samarbejdsområde, der, især efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden i 1999, vokser meget hurtigt. Ikke mindst har de tragiske terrorbegivenheder, der plager vores verden, sat yderligere gang i samarbejdet. Et styrket retligt og politimæssigt samarbejde inden for EU er nødvendigt, som led i en effektiv terrorbekæmpelse.

EU har ifølge traktaten som målsætning at være et område med »frihed, sikkerhed og retfærdighed«, og EU har i den forbindelse vedtaget et omfattende lovprogram inden for politikområderne asyl, flygtninge og indvandring samt politimæssigt og strafferetligt samarbejde. Hertil kommer hele Schengen-samarbejdet om fri bevægelighed for personer.

Det kan være svært at overskue samarbejdet om rets- og udlændingepolitikken. Derfor har Europaudvalget besluttet at få udarbejdet dette småtryk, hvor hele området gennemgås.

Endvidere gennemgås mange af de vigtigste retsakter, der er vedtaget. Det danske forbehold og betydningen heraf, gennemgås nøje. Det er vores håb, at småtrykket vil være til hjælp for alle, der arbejder med EU-spørgsmål.

Småtrykket er udarbejdet af specialkonsulent Christian Dubois, EU-sekretariatet, i samarbejde med EU-chefkonsulenten i Folketinget.

Claus Larsen-Jensen
Formand for Folketingets Europaudvalg

Indholdsfortegnelse

Afsnit I Indledning	9
1. Baggrund	10
1.1. Hvorfor et småtryk om rets- og udlændingepolitikken i EU?	11
1.2. Hvad handler EU's rets- og udlændingepolitik om?	12
1.3. Rets- og udlændingepolitikken behandlet under ét	13
2. Småtrykkets struktur	14
Afsnit II Den retlige og politiske ramme for EU's rets- og udlændingepolitik	15
1. Baggrund	16
2. Udviklingen i traktatgrundlaget	17
2.1 Schengen-samarbejdet (1985)	17
Baggrunden for Schengen-samarbejdet	17
2.2 Maastrichttraktaten (1993)	20
Den institutionelle ramme for RIA-samarbejdet i Maastrichttraktaten	21
2.3 Amsterdamtraktaten (1999)	22
Tidsfrister	24
Den institutionelle ramme for RIA-samarbejdet i Amsterdamtraktaten	25
Schengen-reglernes integrering i traktatgrundlaget	26
2.4 Nicetraktaten (2003)	26
2.5 Tiltrædelsestraktaten og udvidelsen (2003)	27
3. Politiske retningslinjer for rets- og udlændingepolitikken	29
3.1 Wien, december 1998	30
3.2 Tammerfors, oktober 1999	31
Afsnit III Det danske forbehold på det retlige område	35
1. Baggrund	36
2. Indholdet af det retlige forbehold	37

2.1 Parallelaftaler	38
2.2 Den britisk/irske model	39
Afsnit IV Asyl, indvandring og grænsekontrol	41
<hr/>	
1. Baggrund	42
2. Den institutionelle ramme.....	42
2.1 Siden 1. maj 2004 har Kommissionen haft initiativmonopol	43
2.2 Stemmeregler i Rådet	43
2.3 Europa-Parlamentet	47
2.4 EF-Domstolens kompetence	47
3. Asyl.....	48
3.1 En fælles asylpolitik i EU	49
Dublin-konventionen	49
Dublin II-forordningen	50
Eurodac-forordningen	51
Fælles minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere	54
Asylprocedure-direktivet	56
Minimumsstandarder for tildeling og for indholdet af asyl (»Flygtningedefinitionsdirektivet«)	57
Midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning	59
Den europæiske flygtningefond	61
3.2 Status på asylområdet	62
4. Indvandring.....	63
4.1 Overordnede politiske retningslinjer	64
4.2 Lovlig indvandring	65
Indvandreres adgang til indrejse og ophold i EU, når de skal arbejde i EU	65
Indvandreres adgang til tidsbegrænset opholdsret i et EU-land	66
EU-regler for familiesammenføring	69
Øvrige direktiver på indvandringsområdet	73
4.3 Ulovlig indvandring	74
Den fælles tilbagesendelsespolitik	75
Statistik og udveksling af oplysninger	77
Menneskesmugling og sort arbejde	78
5. Grænsekontrol	79
Schengen-reglerne og ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser	79
Schengen Information System (SIS)	81
Visumpolitik	83
Et fælles visuminformationssystem (VIS)	84

Biometriske kendetegn	85
En fælles forvaltning af de ydre grænser?	87
6. Status for asyl, indvandring og grænsekontrol	88
Afsnit V Det civilretlige samarbejde	91
1. Baggrund	92
2. Den institutionelle ramme.....	93
2.1 Overordnede retningslinjer	93
2.2 Lovgivningsproceduren (stemmeregler m.m.)	96
3. Vedtagne retsakter	96
3.1 Rådets program med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område	97
3.2 Bruxelles I – forordningen	98
3.3 Bruxelles II- & Forældreansvarsforordningerne	99
3.4 Konkursforordningen	101
3.5 Forkyndelsesforordningen	102
3.6 Retshjælps-direktivet	102
3.7 Rådets forordning om bevisoptagelse i et andet medlemsland	103
3.8 Andre vedtagne retsakter på det civilretlige område	104
4. Kommende initiativer	105
Afsnit VI Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager	107
1. Baggrund	108
2. Den institutionelle ramme.....	110
Tildelt kompetence	111
Delt initiativret	112
Stemmeregler	112
Europa-Parlamentet	113
EF-Domstolen	113
Retlige instrumenter	113
Tættere samarbejde	114
Finansiering	115
Ombudsmand og aktindsigt	115
Politiske retningslinjer for samarbejdet	115
3. Det politimæssige samarbejde	117
3.1 Det politimæssige samarbejde og Schengen-samarbejdet	117
3.2 Det politimæssige samarbejdes hjemmel i EU's traktatgrundlag	119

3.3	Europol	120
	Baggrund	120
	Europols rolle	121
	Europols relationer til tredjelande	124
3.4	Task Forcen af Europæiske Politichefer	124
3.5	Det Europæiske Politiakademi (CEPOL)	125
4.	Samarbejde mellem medlemslandenes domstole og anklagemyndigheder	126
4.1	Historik	126
4.2	Gensidig bistand i straffesager	127
4.3	Gensidig anerkendelse af strafferetlige retsafgørelser	128
	Den europæiske arrestordre	130
	Rammeafgørelsen om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale	137
	Andre rammeafgørelser om gensidig anerkendelse	139
4.4	Et integreret efterforskningsmæssigt samarbejde i EU	140
	Eurojust	140
	Fra Eurojust til en europæisk anklagemyndighed?	142
5.	Minimumsharmonisering af medlemslandenes straffelove	144
5.1	Tilnærmelse af medlemsstaternes materielle strafferet	144
5.2	Tilnærmelse af medlemsstaternes straffeprocessuelle regler	149
Afsnit VII Forfatningstraktaten og RIA		153
1.	Baggrund	154
2.	Forfatningstraktatens bestemmelser om RIA	155
3.	Forfatningstraktaten og det danske forbehold på det retlige område	157
	Modernisering af det retlige forbehold	158
	Noter	159

AFSNIT I
INDLEDNING

1. Baggrund

I det meste af den tid, det europæiske samarbejde har eksisteret i, har samarbejdet først og fremmest haft et **økonomisk udgangspunkt** med det primære mål at etablere et fællesmarked med fri bevægelighed for varer, personer, kapital og tjenesteydelser. Det er derfor naturligt, at meget opmærksomhed har været rettet mod dette mere traditionelle samarbejdsområde, der handler om alt fra flaskepant over bilimport til muligheden for at arbejde som dansk skiguide i de franske alper.

I betragtning af de konkrete tiltag der er sket og som fremover vil ske på området, fortjener EU's rets- og udlændingepolitik imidlertid øget opmærksomhed af flere grunde.

Mere konkrete konsekvenser for borgerne

For det første indebærer EU's rets- og udlændingepolitik tiltag, der nok i højere grad end hidtil vil kunne få helt konkrete konsekvenser for den enkelte borger i medlemsstaterne. Muligheden for eksempelvis at blive udleveret til et andet EU-land eller for at blive tvunget til at betale for en bøde pådraget i et andet EU-land, vil formentlig opleves langt mere **indgribende** for den enkelte borger end for eksempel lavere priser på forbrugsvarer som følge af det indre marked.

Traditionelt nationale kerneområder

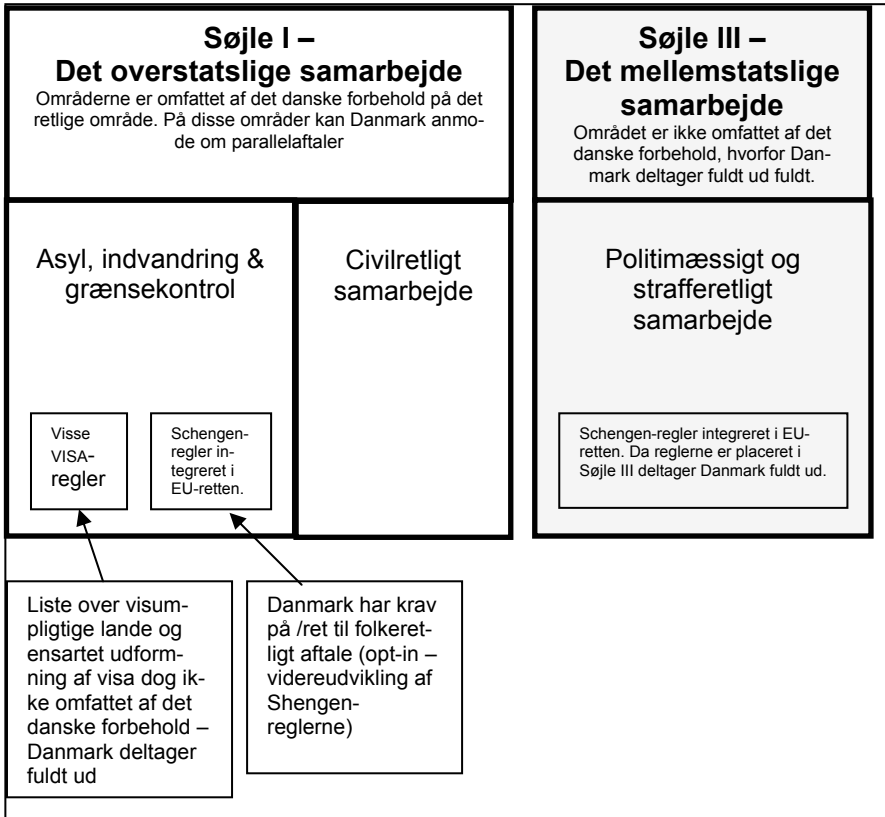
For det andet er et af de interessante aspekter ved politikområdet, at asylpolitik, kriminalitetsbekæmpelse, grænsekontrol, retspolitik, terrorbekæmpelse m.m. traditionelt er nationale kerneområder, hvorfor medlemsstaterne har været tilbageholdende med at afgive suveræniteten på de pågældende områder.

Ikke desto mindre er den øgede samhandel mellem EU's gamle medlemslande, 10 nye medlemslande, der for nyligt har gennemgået større samfundsmæssige ændringer, åbne grænser, stigningen i den organiserede kriminalitet, i narkokriminalitet og i særlig høj grad den stigende terrortrussel, alt sammen faktorer, der bevirker, at EU's medlemslande fortsat vurderer, at et mere effektivt og integreret samarbejde på området er nødvendigt.

Før det tredje betragter blandt andre Kommissionen den fælles rets- og udlændingepolitik som det tredje vigtige skridt i processen hen imod »en stadig snævrere union«,¹ hvor de to første skridt var henholdsvis etableringen af det indre marked med Fællesakten i 1987 og indførelsen af den fælles valuta, Euroen.²

Det tredje store skridt i integrationsprocessen

Rets- og udlændingepolitikens placering i EU's traktatgrundlag kan illustreres på denne måde:



1.1. Hvorfor et småtryk om rets- og udlændingepolitikken i EU?

Den fælles rets- og udlændingepolitik i EU er fyldt med begreber som søjlestruktur, overstatsligt samarbejde i modsætning til mellemstatsligt samarbejde, det retlige forbehold, den europæiske arrestordre, rammeafgørelser, parallelaftaler, Schengen, Europol og Eurojust.

Mange nye begreber

Selv kendere af EU-systemet kan nogen gange komme i tvivl om hvorvidt det danske forbehold har betydning for Danmarks muligheder for at deltage i det strafferetlige samarbejde i EU, eller om Danmark kan holdes uden for en udbygning af Schengen-reglerne? Eller for den sags skyld om EU overhovedet har kompetence til at fastsætte regler, der har indflydelse på de danske regler om indgåelse af aftaler? Og hvordan er det egentlig med den danske deltagelse i Eurodac-systemet, når nu Danmark ikke deltager i EU's asyl- og indvandringspolitik? Eller kan det for eksempel virkelig passe, at en dansk statsborger nu kan udleveres til det spanske politi, uden at man i Danmark undersøger om de spanske beviser er gode nok?

Svært at overskue

Rets- og udlændingepolitikken i EU er med andre ord ikke let at overskue for de fleste. Formålet med nærværende småtryk er i den forbindelse at give læseren et overblik over EU's rets- og udlændingepolitik ved kort at gennemgå de institutionelle regler samt de væsentligste retsakter på området. Det danske forbehold på det retlige område er et væsentligt element i denne sammenhæng og vil derfor også blive inddraget.

1.2. Hvad handler EU's rets- og udlændingepolitik om?

Grænsekontrol, asyl, indvandring, civilret, politimæssigt og strafferetligt samarbejde

EU's rets- og udlændingepolitik handler om at fastsætte fælles regler på områder som **grænsekontrol** (hvordan sikres de ydre grænser – videreudviklingen af Schengen-reglerne), **asyl** (hvornår kan der gives asyl til en flygtning og hvordan skal asylproceduren foregå), **indvandring** (hvornår kan der ske familiesammenføring, hvilke vilkår skal indvandrere have i et EU-medlemsland), **civilret** (hvilket lands domstol skal behandle grænseoverskridende civile retssager, hvordan skal grænseoverskridende sager om forældremyndighed afgøres), **politimæssigt og strafferetligt samarbejde** (fælles efterforskning af forbrydelser, fælles definitioner af hvad der er kriminelt og hvor hårdt det skal straffes).

De regler, der opnås enighed om, er typisk minimumsregler. Dermed har medlemslandene mulighed for selv at fastsætte videregående regler.

1.3. Rets- og udlændingepolitikken behandlet under ét

Som det vil fremgå nedenfor, var EU's rets- og udlændingepolitik oprindeligt samlet ét sted i traktatgrundlaget – i det mellemstatslige samarbejde – og blev så siden hen delt i to, da en del af samarbejdet blev gjort overstatsligt. Man kunne i den sammenhæng med en vis berettigelse spørge, om det så ikke var en idé at behandle områder som EU's **asyl og udlændingepolitik**, og **det politimæssige samarbejde** hver for sig, i stedet for i ét samlet småtryk?

Hertil kan det svares, at der for det første er taget udgangspunkt i den **traditionelle kategorisering** af sagsområder, som udgør grundlaget for det danske forbehold på det retlige område. I forhold til debatten om de danske forbehold har det derfor været naturligt at behandle områderne under ét.

For det andet behandles områderne fortsat samlet i EU-debatten, dog nu typisk under betegnelsen »Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«.

Og for det tredje er der tale om en fordeling af sagsområder, der fortsat anvendes i EU's lovgivningsproces. Når Rådet holder møder om rets- og udlændingepolitikken sker det således samlet i rådsformationen »Rådet (RIA)«, hvor RIA står for »Retlige og Indre anliggender«, det vil sige rets- og udlændingepolitikken. Tilsvarende er Kommissionens interne organisation bygget over denne struktur, idet Kommissionen har ét generaldirektorat, der udelukkende beskæftiger sig med EU's rets- og udlændingepolitik, Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender. Derfor behandler det danske Europaudvalg også sagsområderne samlet på sine møder, når justits- og integrationsministrene redegør for det kommende rådsmøde (RIA).

Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

»RIA« står for »Retlige og Indre Anliggender«

Synonymer

Begreberne »EU's rets og udlændingepolitik«, »Retlige og Indre Anliggender« og »Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed« er synonymer.

Samlet set har det derfor været hensigtsmæssigt at behandle EU's rets- og udlændingepolitik under ét. Samtidig er det klart, at EU's rets- og udlændingepolitik er så omfattende et område, at der i nærværende småtryk kun kan blive tale om en generel oversigt, ligesom ikke alle retsakter på området er medtaget.

2. Småtrykkets struktur

Småtrykket er opdelt i en række afsnit: **Først** redegøres der for den overordnede retlige og politiske ramme for EU's rets og udlændingepolitik, dernæst redegøres der for det danske forbehold, **herefter** for den fælles asyl-, indvandrings- og grænsepolitik, **derne** for det civilretlige samarbejde, **herefter** for det strafferetlige og politimæssige samarbejde og **endelig** redegøres der kort i et afsluttende afsnit for de tiltag, der ligger i den forfatningstraktat, som EU's stats- og regeringschefer nåede til enighed om på topmødet den 17.-18. juni 2004 i Bruxelles.

For afsnittene om asyl og indvandring, civilretligt samarbejde og det politimæssige og strafferetlige samarbejde gælder, at der **først** kort redegøres for procedurereglerne for området (afstemningsregler, initiativret m.m. også kaldet »den institutionelle ramme«) og **derne** i hovedtræk redegøres for, hvilke EU-regler, der er vedtaget eller som måtte være på trapperne.

Schengen-reglerne behandles ikke særskilt

Schengen-reglerne, der som en slags »tværgående overligger« berører de fleste områder, behandles ikke i et afsnit for sig, da Schengen-reglerne ved Amsterdamtraktaten er blevet en integreret del af EU-reglerne. I stedet redegøres der kort for visse af Schengen-reglerne under de afsnit som de pågældende Schengen-regler emnemæssigt hører under (Schengen-reglerne om politiets muligheder for at fortsætte jagt på mistænkte ind over landegrænser behandles f.eks. under det politimæssige samarbejde).

Fodnoter og stikordsregister bagerst i småtrykket

Samtlige **fodnoter** samt et **stikordsregister** er placeret til sidst i småtrykket.

AFSNIT II

DEN RETLIGE OG POLITISKE RAMME FOR EU'S RETS- OG UDLÆNDINGEPOLITIK

1. Baggrund

Som nævnt ovenfor har det europæiske samarbejde først og fremmest haft et økonomisk udgangspunkt med det primære mål at etablere et fælles marked med fri bevægelighed for varer, personer, kapital og tjenesteydelser.

Det er først i løbet af de seneste 15-20 år, at EU-samarbejdet formelt er udvidet til også at omfatte det retlige område³ og den fælles indvandrings- og asylpolitik. Der eksisterede godt nok et samarbejde mellem EU-landene siden 1970'erne på området, men dels var samarbejdet i begyndelsen ikke særligt omfattende, dels skete samarbejdet ikke i EU-regi.

Det startede med TREVI-samarbejdet

Samarbejdet foregik i stedet inden for rammerne af det såkaldte TREVI-samarbejde. TREVI-samarbejdet blev siden hen videreført ved Maastrichttraktaten i 1993 i kraft af Maastrichttraktatens bestemmelser om politimæssigt og strafferetligt samarbejde.

Hvad betyder TREVI?

Forkortelsen står for **T**errorisme, **R**adikalisme, **E**kstremisme og »**V**iolence Internationale«. Det var samtidig en henvisning til Trevi-fontænen i Rom, hvor de deltagende landes ministre var forsamlet den 1. december 1975, da de iværksatte samarbejdet.

Adskillelsen mellem samarbejdet om retlige og indre anliggender og EF-samarbejdet skabte imidlertid visse koordinerings- og afgrænsningsproblemer ikke mindst i forbindelse med bestræbelserne på at skabe et indre marked med fri bevægelighed for personer. For at imødegå disse problemer besluttede medlemslandene derfor at inkorporere området i EF-samarbejdet.

Fælles regler i andre internationale fora

Også i andre internationale fora har EU's medlemsstater samarbejdet på det retlige område. Således er der eksempelvis i Europarådets regi indgået en lang række konventioner (næsten 200), hvoraf en del vedrører de samme områder som EU's udlændinge- og retspolitik. Også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg har spillet en væsentlig rolle. Endelig er der også i FN-regi indgået traktater med betydning for EU's udlændinge- og retspolitik såsom Genève-konventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling.⁴

2. Udviklingen i traktatgrundlaget

2.1 Schengen-samarbejdet (1985)

Allerede inden de første skridt mod en fælles rets- og udlændingepolitik i EF blev taget med Den Europæiske Fællesakt i 1987, havde 5 af EF's medlemslande i 1985 besluttet at gå et skridt videre mod etableringen af et »ægte indre marked« ved helt at ophæve kontrollen med personer og varer ved de pågældende landes grænser.

Tyskland, Belgien, Frankrig, Luxembourg og Holland undertegnede den 14. juni 1985 i byen Schengen, i Luxembourg, den såkaldte Schengen-aftale om en gradvis ophævelse af grænsekontrollen. Siden hen har samtlige øvrige EU-lande tilsluttet sig Schengen-samarbejdet med undtagelse af Storbritannien og Irland.⁵

Baggrunden for Schengen-samarbejdet

Baggrunden for Schengen-samarbejdet skal findes i den fornyede fokus på fri bevægelighed for personer, der herskede i EF-kredse i starten af 80'erne. Generelt blev etableringen af fuldstændig fri bevægelighed for personer anset for at have stor symbolsk og politisk betydning for EF-integrationen, og man skelede i den forbindelse til erfaringerne fra Den Nordiske Pasunion fra 1957 og pas-samarbejdet mellem Benelux-landene fra 1960.

Kommissionen præsenterede derfor allerede i juli 1982 et udkast til en Rådsresolution om »Lempelse af personkontrollen af medlemsstaternes borgere ved passage af Fællesskabets indre grænseovergange«, et initiativ, som ikke alle Rådets medlemmer dog var klar til på daværende tidspunkt.

Først to år senere nåede man til enighed om en mindre vidtrækkende resolution. På Det Europæiske Råds møde i den franske by Fontainebleau, tæt ved Paris, den 25.-26. juni 1984, blev medlemslandene enige om at arbejde for et »Borgernes Europa«.⁶ Ideen var her at tilføre EF-samarbejdet **ny dynamik** ved at gøre det mere nærværende for borgerne. For at nå dette mål blev det for eksempel drøftet, om man skulle indføre et »europæisk pas«, »symboler på Fælles-

Fokus på fri bevægelighed for personer

Et »borgernes Europa«

skabets eksistens, navnlig et flag og en hymne« samt oprettelse af et »europæisk sportshold«.

Medlemslandene blev ligeledes enige om at undersøge nærmere hvordan man kunne »**fjerne alle politi- og toldformaliteter i persontrafikken ved Fællesskabets indre grænse**«, samt »**udviskning af grænseovergange**«. Tiltagene skulle bidrage til at styrke EF's image og identitet.

Saarbrücken-
aftalen fra 1984

Selv om der således var initiativer i gang i EF-regi, gik tingene imidlertid stadig ikke stærkt nok for visse lande. Den tyske forbundskansler, Helmut Kohl, og den franske præsident, François Mitterrand, indgik derfor i juli 1984 en bilateral aftale (Saarbrücken-aftalen), om at lette grænsekontrollen mellem de to lande. Dette initiativ fik hurtigt tilslutning fra Benelux-landene, hvilket førte til Schengen-aftalen i 1985.

Den Europæiske
Fællesakt vedta-
ges

Næsten parallelt hermed besluttede et flertal af EU-landene på topmødet i Milano den 28.-29. juni 1985 at indkalde til en regeringskonference. Regeringskonferencen førte til vedtagelsen af Den Europæiske Fællesakt. Selvom der dermed var opnået enighed om et nyt traktatgrundlag, var spørgsmålet om den fri bevægelighed for personer dog stadig kontroversielt, idet UK, Irland og Danmark mente, at den fri bevægelighed kun skulle gælde for EU-borgere. De øvrige lande var af den opfattelse, at den fri bevægelighed også skulle gælde for borgere fra lande uden for EU.

Som en naturlig konsekvens af denne uenighed var der også uenighed om, i hvilket omfang der skulle bevares en vis **kontrol ved de indre grænser**. I det omfang man kun ønskede fri bevægelighed for EU-borgere, ville der jo fortsat være behov for at kunne kontrollere borgere fra lande uden for EU ved passagen af de indre grænser.

Schengen-
konventionen
1990

De lande, der havde indgået Schengen-aftalen i 1985 valgte – grundet den fortsat manglende enighed i EF på området – selv at gå videre med at gennemføre en gradvis fjernelse af de indre grænser. De pågældende lande undertegnede derfor i juni 1990 Schengenkonventionen, der indeholder de mere konkrete bestemmelser for implementeringen af Schengen-aftalen. Konventionens regler trådte i kraft 26. marts 1995.

Danmark besluttede sig siden hen for at være med i Schengen-samarbejdet.⁷ **Den 25. marts 2001 trådte Schengen-konventionen derefter i kraft for Danmarks vedkommende.** De øvrige nordiske lande, herunder Finland og Sverige, der begge er med i EU, samt Norge og Island, der har fået en særlig ordning, er også med i Schengen-samarbejdet. Dermed har det været muligt at bevare den nordiske pasunion.

Samarbejdet, der var åbent for deltagelse fra andre EF-landes side,⁸ udgør i øvrigt på sin vis et eksempel på »forstærket samarbejde«, der dog foregik udenfor traktatens rammer, da EF-traktaten på tidspunkt for Schengen-aftalens indgåelse i 1985 ikke indeholdt mulighed for forstærket samarbejde. Det var således ikke meningen, at Schengen-samarbejdet skulle udgøre et alternativ til det daværende EF; samarbejdet kan måske snarere siges at have fungeret som en slags forsøgsordning, der i kraft af sin succes i dag har deltagelse fra alle EU-lande undtagen Irland og UK.

I forbindelse med en beskrivelse af EU's rets- og asylpolitik er det interessant ved Schengen-samarbejdet, at Schengen-konventionen – som et naturligt modstykke til ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser – indeholder en række bestemmelser, der har til formål at styrke Schengen-landenes samarbejde vedrørende international kriminalitet og illegal indvandring. Dermed udgjorde Schengen-konventionen på tidspunktet for sin vedtagelse i realiteten det første større skridt i retning af et styrket samarbejde på rets- og udlændingepolitikens område.

Det første store skridt i retningen af en fælles rets- og udlændingepolitik

Et omfattende samarbejde

Schengen-samarbejdet kan indeles i 4 hovedområder:

- ophævelse af kontrollen ved de indre grænser,
- fælles regler for passagen af de ydre grænser (udlændinges indrejse og ophold)
- politimæssigt og strafferetligt samarbejde,
- samt Schengen Information System (SIS).

Selv om Schengen-konventionen allerede i sig selv var ganske omfangsrig med mere end 100 artikler, var konventionens anvendelsesområde dog alligevel så omfattende, at man allerede fra start af erkendte behovet for at kunne fastlægge yderligere præciserende regler. Konventionen indeholdt derfor bestemmelser om nedsættelse af

en **eksekutivkomité**, der skulle sikre den korrekte anvendelse af konventionen, samt i nødvendigt omfang tage beslutninger til implementering af konventionens bestemmelser.

»Schengen-acquiset«

Denne samlede mængde af regler, der hidrører fra dels konventionens artikler, dels beslutninger taget af Eksekutivkomitéen, betegnes som »Schengen-acquiset«.

Schengen-acquiset integreres i EU

I forbindelse med Amsterdamtraktatens ikrafttræden i 1999 blev Schengen-acquiset integreret i EU. Schengen-samarbejdet er dog ikke direkte traktatfæstet, men er afledt ret, der **henter sit retsgrundlag** i traktatteksten. Endvidere er Eksekutivkomitéens opgaver overtaget af Rådet.

2.2 Maastrichttraktaten (1993)

Det næste vigtige skridt i retning af at etablere en fælles udlændinge- og retspolitik i EU var Maastrichttraktaten,⁹ der trådte i kraft den 1. november 1993.

Med Maastrichttraktaten blev samarbejdet om retlige og indre anliggender mellem de europæiske lande til en del af EU-samarbejdet. I Maastrichttraktaten angives det som et af Unionens mål, at medlemslandene skal *»udvikle et nært samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender«*. Samarbejdet vedrørende **Retlige** og **Indre Anliggender** kaldes derfor ofte »RIA-samarbejdet«.¹⁰

9 hovedområder i Maastrichttraktaten

Målet for RIA-samarbejdet var nærmere beskrevet i et afsnit i traktaten,¹¹ der havde titlen *»Bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender«*. Det fremgik heraf,¹² hvilke områder RIA-samarbejdet i denne første fase skulle omfatte. Der var tale om følgende områder:

- 1) Asylpolitik
- 2) Grænsekontrol
- 3) Indvandringspolitik, herunder betingelser for familiesammenføring, opholdsret og bekæmpelse af ulovlig indvandring
- 4) Bekæmpelse af narkotikamisbrug
- 5) Bekæmpelse af svig på international plan
- 6) Civilretligt samarbejde
- 7) Strafferetligt samarbejde
- 8) Toldsamarbejde

- 9) Politisamarbejde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for grov kriminalitet samt udveksling af oplysninger inden for en europæisk politienhed (Europol)

Den institutionelle ramme for RIA-samarbejdet i Maastrichttraktaten

Hvordan skulle man så vedtage de fælles regler på de ovenfor nævnte områder?

I første omgang bestemte Maastrichttraktaten, at medlemsstaterne i Rådsregi skulle orientere og konsultere hinanden med henblik på at »samordne deres optræden« på RIA-området.

Med henblik på at »udvikle et nært samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender« havde Rådet yderligere mulighed for at fastlægge »fælles holdninger«, vedtage »fælles aktioner« eller »udarbejde konventioner«.

EU havde med andre ord mulighed for at handle på RIA-området, men det var dog en forudsætning, at dette skete på det mindre forpligtigende mellemstatslige grundlag. I og med at samarbejdet skulle foregå på det mellemstatslige plan, var de øvrige EU-institutioners rolle meget kraftigt begrænset.

»Kun« mellemstatsligt samarbejde

Således havde **Kommissionen** ikke initiativmonopol på området; der var derimod **delt initiativret** mellem medlemsstaterne og Kommissionen på de ovenfor nævnte områder 1)-6). For så vidt angik det politimæssige, toldmæssige og strafferetlige samarbejde 7)-9) havde **kun medlemsstaterne mulighed for at komme med initiativer**, så her var Kommissionen i princippet helt afskåret fra indflydelse.

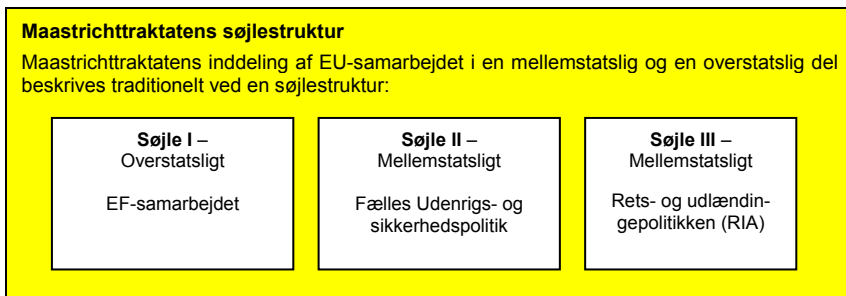
Delt initiativret

Tilsvarende var **Europa-Parlamentets** rolle begrænset til en høringsret og en årlig drøftelse af fremskridtene på området, ligesom **Domstolen** ingen kompetence havde overhovedet på RIA-området. Medlemsstaterne kunne dog i en af de konventioner de måtte udarbejde, bestemme at Domstolen havde kompetence til at vurdere den pågældende, konkrete konventions anvendelse og fortolkning.

Alt i alt medførte Maastrichttraktaten således, at rets- og udlændingepolitikken blev inddraget under EU-samarbejdet uden at den såkaldte **fællesskabsmetode** af den grund fandt anvendelse – samarbejdet på området var fortsat i sine grundlæggende træk et **mellem-**

Ingen anvendelse af fællesskabsmetoden

statsligt samarbejde, med krav om **enstemighed**, og dermed med mulighed for at hver medlemsstat kunne blokere for yderligere tiltag.



Visumsamarbejdet er overstatsligt

Visumpligtige tredjelande & ensartet udformning af visa

En enkelt bestemmelse af relevans for indvandringspolitikken blev dog allerede ved Maastrichttraktaten placeret i Søjle I og dermed omfattet af det overstatslige samarbejde.

Det var Maastrichttraktatens artikel 100 C, der udgjorde hjemmelen til vedtagelse af lister over tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visa, når de ankommer til EU, ligesom bestemmelsen indeholdt hjemmel til vedtagelse af regler om ensartet udformning af visa.

Bestemmelsens placering under Søjle I har også betydning i forhold til de danske forbehold jf. nedenfor, idet det danske forbehold på det retlige område kun vedrører de regler, der var indeholdt i Søjle III ved Maastrichttraktaten. Reglerne om visumpligtige tredjelande og ensartet udformning af visa er således ikke omfattet af det danske forbehold, og Danmark deltager derfor fuldt ud i beslutningerne på dette snævre område under Søjle I.

2.3 Amsterdamtraktaten (1999)

Næste skridt i udviklingen af samarbejdet om den fælles udlændinge- og retspolitik kom med Amsterdamtraktaten. Amsterdamtraktatens ikrafttræden 1. maj 1999 medførte **væsentlige ændringer** i EU-institutionernes kompetence på udlændinge- og retspolitikens områder. Ændringerne var et svar på de effektivitetsproblemer, man havde konstateret ved det mellemstatslige samarbejde i Søjle III.¹³ Særligt i lyset af den kommende østudvidelse var der behov for at gøre samarbejdet mere strømlinet.

For det første blev den overordnede målsætning i Traktaten om den Europæiske Union¹⁴ udvidet fra at dreje sig om at »*udvikle et nært samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender*« – som der stod i Maastrichttraktaten – til

»at bevare og udbygge Unionen som et **område med frihed, sikkerhed og retfærdighed**, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet«.

Som det fremgår, sker der her et kvalitativt spring, idet man går fra et »*nært samarbejde*« til etableringen af et egentligt »*område med frihed, sikkerhed og retfærdighed*«, hvilket må siges at være en mere ambitiøs målsætning.¹⁵ For første gang anvendes i øvrigt det noget brede begreb »retfærdighed« i selve traktatgrundlaget.¹⁶

Stort spring i Amsterdamtraktaten

Hvem fandt på begrebet »ét europæisk, retligt område«?

Angiveligt skal idéen om »ét europæisk, retligt område« første gang være blevet formuleret af den daværende franske præsident Valéry Giscard d'Estaing under et møde i Det Europæiske Råd i Bruxelles i december 1977.

Dernæst overføres **væsentlige** dele af RIA-samarbejdet fra Søjle III til Søjle I, og overgår dermed – i hvert fald i princippet – fra en mellemstatslig samarbejdsform til den overstatslige samarbejdsform, også kaldet **fællesskabsmetoden**.

Fra mellemstatsligt til overstatsligt samarbejde

Fællesskabsmetoden/overstatsligt samarbejde

Fællesskabsmetoden er i store træk karakteriseret ved, at beslutningerne som hovedregel tages af Rådet med kvalificeret flertal på Kommissionens initiativ og med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Beslutningerne er bindende og har forrang for medlemslandenes nationale lovgivning. Endelig har EF-Domstolen kompetence til at sikre, at medlemslandene følger de i fællesskab vedtagne regler, enten ved at hjælpe medlemslandenes domstole med at fortolke EU-reglerne (præjudicielle sager), eller ved at dømme et land, der ikke følger EU-reglerne (traktatbrudsager).

De overførte områder, der herefter er placeret i et afsnit i EF-traktaten,¹⁷ der har titlen »*Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer*«, er

- grænsekontrol,
- asyl,
- indvandring samt
- civilretligt samarbejde.

Det danske forbehold aktiveres

Det danske forbehold på det retlige område blev samtidigt **aktiveret** for de pågældende, overførte områder.

Tilbage i Traktaten om den Europæiske Union (Søjle III) er herefter et afsnit¹⁸ med titlen »*Politisamarbejde og retlige samarbejde i kriminalsager*«.

Med hensyn til realiseringen af målet med at etablere et område med »frihed, sikkerhed og retfærdighed« gælder herefter, at dette mål kan forfølges dels ved initiativer under Søjle I, dels ved initiativer under Søjle III.

RIA-området eller OFSR-området?

Betegnelsen »RIA-området« stammer fra Maastrichttraktaten, der indeholdt et afsnit¹⁹ med titlen »*Bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender*«, hvorfra forkortelsen RIA stammer.

Med Amsterdamtraktaten blev den samlende betegnelse for samarbejdet »*Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed*«, så måske burde man i stedet kalde området for »OFSSR-området«.

I rådets regi har man imidlertid valgt at holde fast i den gamle betegnelse »RIA«. Således benævnes de møder i Rådet, hvor medlemslandenes justits- og integrationsministre mødes fortsat for »Rådet (RIA)« – tilsvarende anvendes betegnelsen »RIA« fortsat af Kommissionen.

Tidsfrister

Som et yderligere tegn på det øgede ambitionsniveau indeholder Amsterdamtraktaten – i modsætning til Maastrichttraktaten – datoer for gennemførelsen af visse af de mål, der direkte er formuleret i traktaten.

Tidsfrist:
1. maj 2004

Således sætter Amsterdamtraktaten som mål, at visse af de grundlæggende regler om asyl, indvandring og strafferetligt samarbejde skulle være gennemført senest 5 år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden, det vil sige senest 1. maj 2004.

Kommissionen gør status

Efter udløbet af fristen 1. maj 2004 har Kommissionen udsendt en meddelelse,²⁰ der gør endelig status over, hvor langt man er nået i forhold til målsætning og frister, ligesom Kommissionen i meddelelsen lægger op til de næste målsætninger i samarbejdet, den såkaldte Tammerfors II – dagsorden. Kommissionens vurdering af resultaterne af det femårige program er overordnet positiv og Kommissionen konstaterer i den forbindelse, at der er gjort væsentlige fremskridt på de fleste af RIA-områderne.

Den institutionelle ramme for RIA-samarbejdet i Amsterdamtraktaten

Den institutionelle ramme for RIA-området blev ændret på væsentlige punkter med Amsterdamtraktaten. Dette gjaldt for så vidt angik den del af RIA-samarbejdet, der blev flyttet over i Søjle I, idet de pågældende områder – med visse modifikationer – herefter blev omfattet af de almindelige regler i Søjle I (det overstatslige samarbejde/fællesskabsmetoden).

For de områder, der forblev under Søjle III, indførtes nye retlige instrumenter, såkaldte **rammeafgørelser** og **afgørelser**. Rammeafgørelser svarer stort set til direktiver, dog med den undtagelse, at de ikke kan have direkte virkning.²¹

Kommissionens og Domstolens roller blev udvidet med Amsterdamtraktaten.

Kommissionen, der forud for Amsterdamtraktaten ikke havde initiativret for så vidt angik det politimæssige og strafferetlige samarbejde, har nu fået **delt initiativret** sammen med medlemsstaterne på området. På det asyl- og immigrationsretlige område og på det civilretlige område har Kommissionen endvidere fået øget indflydelse, idet medlemsstaternes initiativret helt er bortfaldet fra den 1. maj 2004.

Kommissionen får initiativret på det politimæssige og strafferetlige område

Domstolens kompetence på det mellemstatslige område (det politimæssige og strafferetlige område) er ligeledes udvidet. Således har Domstolen med Amsterdamtraktaten fået kompetence til at annullere en retsakt (annullationssøgsmål)²² på begæring af en medlemsstat eller Kommissionen, ligesom Domstolen har fået kompetence til at afgøre alle tvister mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af retsakter, der er vedtaget i forbindelse med det politimæssige og strafferetligt samarbejde.²³ Domstolen har endvidere nu som udgangspunkt kompetence til at afgøre **præjudicielle spørgsmål** om gyldighed og fortolkningen af rammeafgørelser, afgørelser og konventioner. Denne kompetence forudsætter dog en erklæring fra medlemslandene.

Domstolen kompetent på det mellemstatslige område

Til sammenligning havde Domstolen under Maastrichttraktaten kun kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende konventioner, i det omfang konventionerne indeholdt udtrykkelige bestemmelser herom. Domstolen havde herudover ikke kompetence

for så vidt angik de øvrige typer af retsakter. Domstolens kompetence på det politimæssige og strafferetlige område er med andre ord udvidet en del med Amsterdamtraktaten.

Schengen-reglernes integrering i traktatgrundlaget

Som nævnt ovenfor var Schengen-samarbejdet i sit udgangspunkt et samarbejde, der foregik udenfor EU-samarbejdet.

Schengen-reglerne får hjemmel i traktatgrundlaget

Men med Amsterdamtraktatens ikrafttræden 1. maj 1999 blev det såkaldte Schengen-acquis, det vil sige det samlede regelgrundlag vedtaget i Schengen-aftalens regi, imidlertid en del af EU's regelværk. Dette skete blandt andet på baggrund af ønsker fra Frankrig, Tyskland og Østrig, der ønskede Schengen-reglerne integreret i EU-traktatgrundlaget, således at reglerne kom til at udgøre en del af den samlede pakke, som de kommende medlemslande skulle tilslutte sig.²⁴

Rent praktisk skete dette ved, at man i en protokol til Amsterdamtraktaten²⁵ bemyndigede Rådet til med enstemmighed at fastlægge retsgrundlaget i Amsterdamtraktaten for hver eneste Schengen-regel. Denne bemyndigelse har Rådet udnyttet ved 2 afgørelser,²⁶ hvor Rådet dels har defineret Schengen-reglerne nærmere, dels har fastsat et retsgrundlag for hver enkelt Schengen-regel. Visse af Schengen-reglerne har dermed fået en ny hjemmel i det overstatslige samarbejde i Søjle I, andre i det mellemstatslige samarbejde i Søjle III.

Schengen lever videre som begreb

Denne »fastsættelse af retsgrundlag« betyder, at forslag og initiativer til udbygning af Schengen-reglerne fremover er underlagt de pågældende traktatbestemmelser.

Tilsvarende er Rådet trådt i stedet for Schengen eksekutivkomitéen, og det er dermed Rådet, der fastlægger retningslinjer på de områder, hvor Schengen eksekutivkomitéen tidligere har gjort det.

Alt i alt er Schengen-samarbejdet med Amsterdamtraktaten således fuldt ud inddraget under EU's institutionelle og juridiske ramme.

2.4 Nicetraktaten (2003)

En yderligere ændring i det eksisterende traktatgrundlag kom med Nicetraktaten,²⁷ der trådte i kraft 1. februar 2003. Nicetraktatens pri-

mære mål er at skabe det institutionelle grundlag for de nye medlemslandes medlemskab af EU.

I forhold til samarbejdet på RIA-området medfører Nicetraktaten enkelte ændringer, der dog ikke er af samme omfang som Amsterdamtraktatens.

Det politimæssige og strafferetlige samarbejde

For så vidt angår det politimæssige og strafferetlige samarbejde under Søjle III medfører Nicetraktaten, at der formelt etableres en »Europæisk Enhed for Retligt Samarbejde« kaldet Eurojust. Eurojust består af nationale offentlige anklagere, retsmedsmænd, eller polititjenestemænd med tilsvarende kompetence, der udstationeres af hver enkelt medlemsstat. Eurojust skal blandt andet fremme det retlige samarbejde i kriminalsager ved at bidrage med koordinering mellem de nationale retsforfølgende myndigheder som for eksempel anklagere og undersøgelsesdommere.

Eurojust
etableres

Herudover indfører Nicetraktaten nye regler om forstærket samarbejde under Søjle III.

Nye regler om
forstærket sam-
arbejde

Asyl, indvandring og civilret

For så vidt angår det overstatslige samarbejde i Søjle I på områderne asyl, indvandring og civilret, indebærer Nicetraktaten enkelte ændringer.

Det civilretlige samarbejde overgår således fra **enstemmighed til kvalificeret flertal**.²⁸ Dog skal regler med familieretlige aspekter indtil videre fortsat vedtages med enstemmighed.

Civilret med kvali-
ficeret flertal

Tilsvarende medfører Nicetraktaten, at overgangen til flertalsafgørelser på **asylområdet** kan ske lidt hurtigere end hidtil planlagt, idet overgangen sker **pr. automatik**, når først de grundlæggende regler og principper er blevet fastlagt ved **enstemmighed**.

Som nærmere beskrevet nedenfor gælder, at Danmark – på grund af forbeholdet på det retlige område – ikke deltager i RIA-samarbejdet under Søjle I.²⁹

2.5 Tiltrædelsestraktaten og udvidelsen (2003)

Den 16. april 2003 blev Tiltrædelsestraktaten underskrevet i Athen. Tiltrædelsestraktaten udgør det formelle juridiske grundlag for de 10 nye medlemslandes optagelse i EU og indeholder i den for-

bindelse overgangsordninger på forskellige områder, herunder også for så vidt angår RIA-samarbejdet.

Det fremgår således direkte af tiltrædelsestraktaten, at samtlige nye medlemslande skal acceptere alle Schengen-reglerne fra tiltrædelsen. **De bestemmelser i Schengen-reglerne, der hænger direkte sammen med afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser, finder imidlertid ikke anvendelse ved tiltrædelsen.** Først når de nye medlemslande er klar til det, vil de blive en del af Schengen-området.

I overensstemmelse hermed er det samlede Schengen-regelsæt opdelt i to kategorier: Dels de regler de nye medlemslande er forpligtet af ved tiltrædelsen, dels de regler de vil være forpligtet af ved ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser for dette lands vedkommende.

Indtrædelse i Schengen-lovgivningen i to faser

De nye medlemslande skal allerede på nuværende tidspunkt håndhæve en lang række Schengen-regler (f.eks. fælles visumliste), samtidig med at de skal gennemføre en effektiv national grænsekontrol. Efter en række år vil EU-landene undersøge, om de nye medlemslande er blevet så "Schengen-klar", at de kan træde fuldt ind i samarbejdet, dvs. at de kan varetage opgaven med at fungere som EU's fælles østgrænse.

En sådan beslutning om at ophæve grænsekontrollen kræver enstemmighed i Ministerrådet. Når beslutningen træffes, skal de nye lande være i stand til at opfylde resten af Schengen-lovgivningen (lige fra deltagelse i Schengen-databasen SIS til udenlandsk politisk mulighed for at operere i grænseområdet).

To-fase-modellen svarer til den ordening, som EU benyttede, da Danmark blev medlem af Schengen-samarbejdet i 1996. Først skrev Danmark under på Schengen-aftalen (1996), og derefter arbejdede Danmark indtil 2001 på at opfylde alle Schengen-kravene. Dette omfattede blandt andet en ombygning af Kastrup Lufthavn.

I forbindelse med afslutningen på forhandlingerne har alle ansøgerlandene givet håndslag på, at de vil foretage omfattende investeringer i grænsekontrol og infrastruktur. F.eks. har Polen lovet, at der inden 2006 skal ansættes 5 300 nye grænsevagter, købes nye helikoptere og bygges adskillige nye vagttårne. Investeringerne skal være foretaget inden 2006 og beløber sig ifølge den polske indenrigsminister til omkring 2 mia. DKK.

Da beslutningen om at rykke grænsebommen østover kræver enstemmighed, er det vanskeligt at spå om, hvornår de nye medlemmer vil deltage fuldt og helt i Schengen-samarbejdet. Det skyldes også, at EU ikke vil kunne sluse de nye lande ind i Schengen, før SIS-computersystemet er blevet opdateret. Det skal efter planen ske i 2005/2006.

Gensidig tillid påkrævet

Samarbejdet på det retlige område kræver en **høj grad af tillid** til andres EU-landes retssystemer og retstraditioner, særligt når der er tale om det strafferetlige samarbejde. Den europæiske arrestordre indebærer eksempelvis, at man udleverer egne statsborgere på begæ-

ring af et andet medlemsland, som eksempelvis kunne være et af de nye medlemslande.

Tiltrædelsestraktaten indeholder i denne sammenhæng en »nødbremse« såfremt det skulle vise sig, at et nyt medlemsland ikke lever helt op til kravene på RIA-området.

Kommissionen har en nødbremse

I en sådan situation vil Kommissionen således indtil udgangen af en periode på op til tre år efter tiltrædelsen, efter begrundet anmodning fra en medlemsstat eller på eget initiativ og efter høring af medlemsstaterne, kunne træffe »**passende foranstaltninger**«.

Foranstaltningerne vil kunne tage form af **midlertidig suspension** af anvendelsen af relevante bestemmelser og afgørelser i forbindelserne mellem en ny medlemsstat og en anden medlemsstat eller andre medlemsstater, uden at dette dog vil berøre et fortsat snævert retligt samarbejde.

Foranstaltningerne vil kunne opretholdes, så længe det er ubetinget nødvendigt og vil under alle omstændigheder skulle hæves, når manglerne er blevet afhjulpet. Foranstaltningerne vil dog kunne anvendes ud over den treårige periode, så længe manglerne findes.³⁰

3. Politiske retningslinjer for rets- og udlændingepolitikken

De overordnede politiske retningslinjer for udviklingen i EU's rets- og udlændingepolitik er – indenfor de retlige rammer som traktatgrundlaget sætter – blandt andet blevet fastlagt ved møder i Det Europæiske Råd. I det følgende gennemgås kort to af Det Europæiske Råds møder, der har haft særlig betydning for udviklingen i RIA-samarbejdet.

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd som medierne ofte kalder *EU-topmøder*, består af medlemslandenes stats- og regeringschefer samt formanden for Kommissionen. Dets opgave er at sikre EU-samarbejdets politiske fremdrift og dynamik samt at fastlægge de overordnede politiske retningslinjer.

Det Europæiske Råd adskiller sig fra Ministerrådet ved, at der ikke stemmes, og at der ingen regler er om kvalificeret flertal eller enstemmighed. I praksis indgås aftaler i enighed.

Siden 1974 har Det Europæiske Råd mødtes fast, og med Maastrichttraktaten fra 1993 blev det besluttet, at Det Europæiske Råd efter hvert møde offentliggør sine konklusioner. Disse »konklusioner« danner ofte grundlaget for den førte politik i EU.

Det Europæiske Råd mødes mindst fire gange om året under EU-formandskabets mødeledelse. EU-landene varetager på skift rollen som formand for EU i et halvt år ad gangen. Alle møder afholdes nu i Bruxelles.

Wien-handlingsplanen

3.1 Wien, december 1998

Et første møde, der kan nævnes i denne sammenhæng, er Det Europæiske Råds møde i Wien den 11.-12. december 1998, hvor Det Europæiske Råd vedtog den såkaldte Wien-handlingsplan.

Handlingsplanen konkretiserede begreber, definerede de vigtigste målsætninger for de kommende fem år og fastsatte en tidsplan for de foranstaltninger, der var nødvendige for etableringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Handlingsplanen udgjorde dermed en samlet ramme for EU's indsats på området.

Wien-handlingsplanens afklaring af begrebet »et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«:

»*Et område med frihed*« betyder, at man ikke kun skal sikre personers fri bevægelighed efter den model, der anvises i Schengen-aftalen, men også beskytte deres menneskerettigheder og bekæmpe enhver form for diskrimination. Ligeledes bør privatlivets fred og især beskyttelse af personoplysninger sikres. Med hensyn til asyl og indvandring har størstedelen af de instrumenter, der førhen blev vedtaget, ikke været bindende. Da disse områder nu er omfattet af EF-traktaten, skal der vedtages en række fællesskabsinstrumenter og udformes en ægte europæisk politik.

»*Et område med sikkerhed*« omfatter bekæmpelse af kriminalitet, navnlig terrorisme, organiseret kriminalitet, menneskehandel, overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, korruption og svig. Europol skal spille en central rolle som et vigtigt redskab til øget samarbejde mellem medlemsstaterne, især på det operative plan.

»*Et område med retfærdighed*«: Trods forskellene medlemsstaterne imellem er det EU's målsætning at sikre Europas borgere lige adgang til domstolene og fremme samarbejdet mellem de retslige myndigheder. På det civile retlige område skal samarbejdet sigte mod en forenkling af forholdene for Europas borgere. På det strafferetlige område skal samarbejdet åbne mulighed for at forbedre koordineringen af retsforfølgning og give borgerne den samme følelse af retfærdighed overalt i EU. Dette skal ske ved at fastsætte nogle mindsteregler for, hvad der er strafbare handlinger, for retspleje procedurer og for straffe. Endvidere skal det være lettere at behandle grænseoverskridende retstvister.

3.2 Tammerfors, oktober 1999

Det møde i Det Europæiske Råd, der herefter for alvor tog hul på arbejdet med at etablere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, var Det Europæiske Råds møde året efter i den finske by Tammerfors den 15.-16. oktober 1999. Mødet, der udelukkende havde som mål at sætte gang i RIA-området, betegnes i formandskabets konklusioner fra mødet som en »milepæl«.

Tammerfors – en milepæl i RIA-samarbejdet

I Tammerfors gennemgik man alle aspekter af RIA-området for at fastsætte prioriteterne på EU-plan. Der blev også fastsat **tidsfrister** for en række områders vedkommende.

Udpluk af konklusionerne fra Tammerfors

»Det Europæiske Råd er besluttet på at udvikle EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved fuldt ud at gøre brug af de muligheder, som Amsterdamtraktaten giver. Det Europæiske Råd udsender et stærkt politisk budskab for på ny at understrege betydningen af dette mål, og det er nået til enighed om en række politiske retningslinjer og prioriteter, der hurtigt vil gøre et sådant område til en realitet.

Det Europæiske Råd vil sætte dette mål øverst på den politiske dagsorden og bevare det dér.«

Tammerfors-topmødet udråbte etableringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed som det tredje store projekt i EU efter etableringen af det indre marked og ØMU'en.

Det tredje store EU-projekt

De nærmere politiske retningslinjer og konkrete mål, der blev opnået enighed om i Tammerfors omfattede især **4 hovedkategorier**: **1)** En fælles asyl- og immigrationspolitik i EU, **2)** etableringen af et »ægte, europæisk retligt område«, **3)** bekæmpelse af kriminalitet på EU-plan samt **4)** en stærkere indsats udadtil.

1) En fælles asyl- og indvandringspolitik

En fælles asyl- og indvandringspolitik indebærer ifølge konklusionerne fra Tammerfors, at der skal arbejdes hen mod ét fælles asylsystem samt én fælles asylstatus. Der skal også arbejdes i retning af fælles regler vedrørende behandlingen af tredjelandsstatsborgere samt en mere effektiv integrationspolitik. Endelig skal der etableres en fælles politik vedrørende forvaltningen af migrationsstrømme, herunder ved et tættere samarbejde med hjem- og transitlandene, ved en videreudvikling af den fælles, aktive politik vedrørende visa og falske dokumenter, samt tættere samarbejde og gensidig teknisk bistand mellem medlemsstaternes grænsekontrolltjenester. Tilsvarende skal også bekæmpelse af ulovlig indvandring styrkes, herunder be-

Asyl og indvandring

kæmpelse af menneskehandel, ligesom der skal indgås tilbagetagesaftaler med relevante tredjelande.

Acces to justice

2) *Et ægte, europæisk retligt område*

Ifølge konklusionerne fra Tammerfors er det overordnede formål med etableringen af et **ægte, europæisk retligt område**, at virksomheder og enkeltpersoner ikke hindres i at udøve og nyde godt af deres rettigheder som følge af uforenelige eller komplicerede retlige og administrative systemer i medlemsstaterne. Borgernes »**acces to justice**« skal med andre ord sikres og forbedres i EU.

Gensidig anerkendelse af retsafgørelser

Et meget væsentligt princip, der også kom ud af Tammerfors, er princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser. På samme måde som man på det indre marked har sikret fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og etablering ved hjælp af et princip om gensidig anerkendelse,³¹ vil man på tilsvarende vis sikre den »fri bevægelighed af retsafgørelser« i EU. Dette gælder såvel civile retlige afgørelser som strafferetlige afgørelser.

Det Europæiske Råd udtalte i den forbindelse, at

»En øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Det Europæiske Råd støtter derfor princippet om gensidig anerkendelse, der efter dets mening bør være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område. Princippet bør gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.«

Formuleringen om at princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser udgør »hjørnestenen i det retlige samarbejde i EU« er siden hen blevet gentaget et utal af gange.

Kriminalitets-
bekæmpelse

3) *Bekæmpelse af kriminalitet på EU-plan*

Med henblik på at styrke bekæmpelsen af grov organiseret kriminalitet besluttede Det Europæiske Råd i Tammerfors at oprette »**Eurojust**«. Formålet med Eurojust er at lette koordineringen mellem medlemsstaternes retsforfølgende myndigheder og støtte efterforskningen i kriminalsager vedrørende organiseret kriminalitet, især med udgangspunkt i Europols analyser. Eurojust er siden blevet traktatfæstet ved Nicetraktaten.

Det Europæiske Råd i Tammerfors besluttede også, at der på **det strafferetlige område** skal arbejdes hen imod fælles definitioner, fælles regler for, hvad der er strafbart, og fælles sanktioner i overensstemmelse med de hjemmelsbestemmelser, der er indeholdt i traktatgrundlaget. I første omgang skal indsatsen dog koncentreres om et begrænset antal sektorer af særlig relevans såsom økonomisk kriminalitet (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen), narkotikahandel og menneskehandel, især udnyttelse af kvinder, seksuel udnyttelse af børn, højteknologikriminalitet og miljøkriminalitet.

4) *En stærkere indsats udadtil*

Også for så vidt angår EU's politikker udadtil blev det i Tammerfors besluttet, at RIA-området skulle integreres i EU's udenrigspolitik. Dette blandt andet i betragtning af, at en stor del af den grænseoverskridende kriminalitet krydser EU's ydre grænser.

Scoreboardet

I en erkendelse af at RIA-området er ganske vidtfavnende og for at sikre overblikket over udviklingen vedtog man i Tammerfors – som en vigtig praktisk foranstaltning – at, Det Europæiske Råd konstant vil

»overvåge de fremskridt, der gøres i retning af at gennemføre de nødvendige foranstaltninger og overholde den tidsplan, der er fastsat i Amsterdamtraktaten, Wien-handlingsplanen og disse konklusioner. Kommissionen opfordres til at fremsætte forslag om en passende resultattavle med henblik herpå.«

På baggrund af denne opfordring udarbejder Kommissionen halvårligt et såkaldt »**Scoreboard**«, der indeholder en samlet oversigt over udviklingen på RIA-området i form af vedtagne retsakter, verserende forslag, overholdelse af de fastsattes tidsfrister m.m. Scoreboardet kan findes og/eller downloades fra Kommissionens hjemmeside.³²

Et halvårligt scoreboard (resultattavle)

AFSNIT III

DET DANSKE FORBEHOLD PÅ DET RETLIGE OMRÅDE

1. Baggrund

Ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 om Danmarks tiltrædelse af Maastrichttraktaten stemte et flertal af danskerne nej til Maastrichttraktaten.

Det nationale kompromis

Syv af det daværende Folketings politiske partier³³ gik herefter i oktober 1992 sammen om det såkaldte »nationale kompromis«, der skulle udgøre et nyt forhandlingsgrundlag for regeringen i forbindelse med regeringens drøftelser med de øvrige EU-lande. Det danske nej kom til at indebære, at Danmark tog forbehold for samarbejdet i EU på følgende områder:

- Unionsborgerskab
- Den Økonomiske og Monetære Union
- Forsvarspolitik
- Retlige og indre anliggender

Edinburgh-aftalen

På dette grundlag lykkedes det at nå frem til en aftale for Danmark på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 11.-12. december 1992. Aftalen kaldes derfor for Edinburgh-aftalen.

Maastrichttraktaten, inklusiv de 4 danske forbehold, blev herefter sendt til folkeafstemning på ny, og resultatet heraf blev et ja den 18. maj 1993. Maastrichttraktaten trådte efterfølgende i kraft den 1. november 1993.

Ved Amsterdamtraktaten blev Danmarks forbehold – som følge af overflytningen af visse af RIA-områderne fra det mellemstatslige samarbejde til det overstatslige samarbejde – præciseret ved en protokol³⁴ til traktaten. Nicetraktaten har derimod ikke givet anledning til ændringer i den forbindelse.

2. Indholdet af det retlige forbehold

Hvilken betydning har det retlige forbehold så for Danmarks deltagelse i samarbejdet om den fælles udlændinge- og retspolitik i EU?

Det danske forbehold på det retlige område indebærer, at Danmark **alene** deltager i samarbejdet på området for retlige og indre anliggender på **mellemstatsligt** plan.

Kun dansk deltagelse på mellemstatsligt plan

I Maastrichttraktaten var retlige og indre anliggender placeret i den såkaldte Søjle III, hvor samarbejdet er af mellemstatsligt karakter. Man kunne derfor spørge, om det overhovedet var nødvendigt med et forbehold, idet forbeholdet jo kun går på den **overstatslige samarbejdsform**.

Det retlige forbehold uden praktisk betydning under Maastrichttraktaten

Når forbeholdet imidlertid alligevel var relevant allerede for Maastrichttraktatens vedkommende, skyldtes det, at Maastrichttraktaten indeholdt en indbygget mulighed for et såkaldt »**søjlespring**«, det vil sige en overflytning af politik-områder fra det **mellemstatslige samarbejde** i Søjle III til det **overstatslige samarbejde** i Søjle I, ved en enstemmig beslutning herom i Rådet.

Denne mulighed for søjlespring blev dog ikke udnyttet i Maastrichttraktatens levetid. Først ved Amsterdamtraktaten overflyttede man de nuværende regler om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretligt samarbejde fra det mellemstatslige samarbejde i Søjle III til det overstatslige samarbejde i Søjle I, og dermed blev **det danske forbehold aktiveret**.

Først søjlespring med Amsterdamtraktaten

Herefter er situationen den, at Danmark deltager **fuldt ud** i det mellemstatslige samarbejde i Søjle III, mens Danmark står **helt uden for** den del af rets- og udlændingepolitikken, der hører under det overstatslige samarbejde under Søjle I. Med andre ord deltager Danmark fuldt ud i det politimæssige og strafferetlige samarbejde, mens Danmark står uden for det overstatslige samarbejde om grænsekontrol, asyl- og flygtningepolitik samt det civilretlige samarbejde.

Dette klare udgangspunkt modificeres dog af to undtagelser:

Visse visaregler ikke omfattet af forbeholdet

Danmark deltager **fuldt ud** for så vidt angår **dels** de bestemmelser i Søjle I, der drejer sig udpegning af tredjelande, hvis statsborgere er visumpligtige, **dels** for så vidt angår de bestemmelser i Søjle I, der drejer sig om ensartet udformning af visa. Denne undtagelse skyldes, at de pågældende bestemmelser allerede ved Maastrichttraktaten var en del af Søjle I, og derfor ikke var omfattet af det danske forbehold.

Udbygning af Schengen-reglerne

Den anden undtagelse er relateret til Schengen-aftalen. I det omfang nye regler om grænsekontrol m.m. under Søjle I er en **udbygning af Schengen-reglerne**, har Danmark en **ret** til at tilslutte sig reglerne på **mellemstatsligt** grundlag.

Med andre ord har Danmark i dette tilfælde en **ret** til en parallel-aftale. Man kan også sige, at Danmark her har en »*opt-in*«-mulighed på **folkeretlig** basis. Denne »*opt-in*«-mulighed på folkeretlig basis har Danmark indtil videre brugt i alle de tilfælde, hvor muligheden forelå.³⁵

2.1 Parallelaftaler

Når det ovenfor er understreget, at Danmark har en **ret** til at tilslutte sig en udbygning af Schengen-reglerne på mellemstatsligt grundlag, skyldes det, at en sådan ret ikke eksisterer for Danmark på de øvrige områder af rets- og udlændingepolitikken i det overstatslige samarbejde i Søjle I.

Vedtager Rådet eksempelvis en forordning om et fælles fingeraftrykssystem (Eurodac-forordningen) med hjemmel i det overstatslige samarbejde i Søjle I, må Danmark i stedet **anmode** om, at der indgås en parallelaftale mellem Danmark og EU om dansk tilslutning til det pågældende regelsæt.

Parallelaftaler forpligter Danmark på mellemstatsligt plan

Kommissionen vil herefter – på grundlag af en vurdering af om det er i EU (minus Danmark)'s interesse at indgå en sådan aftale – påbegynde forhandlinger med Danmark om en parallelaftale. Resultater forhandlingerne herefter i en aftale, vil Danmark være folkeretlig forpligtet i henhold til aftalen.

Kommissionens vurdering af, om det er i EU's interesse at indgå en parallelaftale, bygger på 3 principper:³⁶

- 1) Parallelaftaler er af ekstraordinær og af midlertidig karakter.
- 2) Parallelaftaler kan kun accepteres, hvis det er i EU's interesse.
- 3) Løsningen på sigt er, at Danmark giver afkald på sit forbehold.

Parallelaftaler er derfor ikke nemme at få etableret i praksis. Danmark har på 6 områder anmodet om parallelaftaler.

Danmark har anmodet om 6 parallelaftaler

På **det civilretlige område** har Danmark anmodet om parallelaftaler på følgende områder:

- **Konkursforordningen**³⁷
- **Bruxelles I-forordningen**³⁸
- **Bruxelles II-forordningen**³⁹
- **Forkyndelsesforordningen**⁴⁰

På **asyl- og indvandringsområdet** har Danmark anmodet om parallelaftaler på følgende områder:

- **Eurodac-forordningen**⁴¹
- **Aftale om Dublin-regelsættet med Norge og Island**⁴²

Heraf har Kommissionen kun indvilliget i at indlede forhandlinger på 4 områder. Det drejer sig om parallelaftaler om Bruxelles I-forordningen, Forkyndelsesforordningen, Eurodac-forordningen og aftalen om Dublin-regelsættet med Norge og Island.

Kommissionen vil kun indgå 4 parallelaftaler

Rådet (RIA) bemyndigede på sit møde den 8. maj 2003 Kommissionen til at indlede forhandlinger på de 4 områder. Kommissionen har herefter forelagt den danske regering et forslag til parallelaftale vedrørende Forkyndelsesforordningen og har samtidig tilkendegivet, at når forhandlingerne om denne parallelaftale er afsluttet, vil forhandlingerne om de øvrige parallelaftaler kunne gå i gang.⁴³

Danmark skal med andre ord ikke regne med at få parallelaftaler på plads indtil videre for så vidt angår Konkursforordningen og Bruxelles II-forordningen.

2.2 Den britisk/irske model

I forbindelse med en gennemgang af de danske forbehold kan det være relevant kort at kigge på det britiske og irske forbehold på det

retlige område, der vedrører det overstatslige samarbejde i EF-traktatens afsnit om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilret.⁴⁴

UK og Irland kan i modsætning til Danmark selv vælge om de vil »opte in« på overstatslig basis

Det irsk-britiske forbehold giver Irland og UK mulighed for at »opte in« på **overstatslig** basis, når et lovgivningsinitiativ forelægges Rådet. Såfremt Irland og/eller UK vælger at benytte sig af denne opt-in mulighed, deltager de to lande herefter fuldt ud i forhandlinger om og vedtagelse af retsakten, ligesom de to lande efterfølgende vil være bundet på **overstatsligt** plan af den vedtagne retsakt.

De to lande kan endvidere indtage en mere afventende holdning og vælge i første omgang at stå uden for et givent initiativ, for derefter – når retsakten er vedtaget og måske i praksis har bevist sin værdi – at tilslutte sig retsakten på overstatsligt plan.

Det er med andre ord helt op til UK og Irland, **om** de ønsker at deltage i en retsakt under afsnit IV i EF-traktaten, samt **hvornår** de ønsker dette. Til gengæld er begge lande så bundet på overstatligt niveau, når de først har valgt at tilslutte sig en given retsakt.

Forfatningstraktaten indeholder mulighed for, at det danske retlige forbehold ændres (»moderniseres«) efter britisk-irsk forbillede.

AFSNIT IV

ASYL, INDVANDRING OG GRÆNSEKONTROL

1. Baggrund

EU's medlemslande har givet EU kompetence til at vedtage fælles regler for asyl, indvandring og grænsekontrol. EU har med andre ord kompetence til for eksempel at fastsætte fælles regler for, hvornår en asylansøger kan opnå asyl, hvornår en fastboende udlænding i et EU-medlemsland kan opnå familiesammenføring eller eksempelvis på hvilke betingelser EU's ydre grænser kan krydses.

EU – et område med fri bevægelighed for personer

At EU har kompetence på disse områder skal ses i sammenhæng med EU's overordnede målsætning om at gøre medlemslandene til et område med fri bevægelighed for personer. Medlemslandene har her vurderet, at fri bevægelighed over de **indre grænser** mellem medlemslandene medfører et behov for en fælles politik for passagen af de **ydre grænser**.

I det følgende gennemgås rammerne for EU's politik på området tillige med en række af de væsentligste retsakter.

2. Den institutionelle ramme

Overstatsligt samarbejde

De regler i traktatgrundlaget, der handler om EU's adgang til at fastsætte fælles regler om asyl, indvandring og grænsekontrol, findes i Traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab. Samarbejdet på dette område er med andre ord i dag en del af det overstatslige samarbejde i EU (Søjle I), hvor medlemslandene har afgivet suveræniteten til EU's institutioner.⁴⁵

Som nævnt ovenfor blev reglerne om asyl, indvandring og grænsekontrol overført fra Søjle III til Søjle I med Amsterdamtraktaten. Den bagvedliggende idé ved dette såkaldte »**søjlespring**« var, at samarbejdet – blandt andet på baggrund af den kommende udvidelse med 10 nye medlemslande – skulle gøres tættere og mere effektivt ved i højere grad at anvende **fællesskabsmetoden** på de pågældende områder.

Overstatsligt samarbejde, men med visse begrænsninger

Det var imidlertid ikke muligt med det samme at tage skridtet fuldt ud på så politisk følsomme områder som asyl og indvandring, der særligt de seneste år har haft høj indenrigspolitisk prioritet i EU's medlemslande. Det afsnit i traktaten, der handler om asyl, indvandring og grænsekontrol, indeholder derfor i første omgang en række begrænsninger i forhold til den almindelige fællesskabsmetode.

En række af disse begrænsninger bortfaldt imidlertid efter en overgangsperiode på 5 år fra Amsterdamtraktatens ikrafttræden, det vil sige fra og med 1. maj 2004.

I det følgende gennemgås hovedtrækkene i traktatens regler og EU-institutionernes rolle på området.

2.1 Siden 1. maj 2004 har Kommissionen haft initiativmonopol

Kommissionens **initiativmonopol** er et af de grundlæggende elementer i fællesskabsmetoden. Initiativmonopolet indebærer, at kun Kommissionen kan komme med initiativer til ny EU-lovgivning. Initiativmonopolet er begrundet med, at Kommissionen er uafhængig af nationale særinteresser, og derfor bedst er i stand til at fremsætte forslag, der varetager samtlige medlemslandes interesser på objektiv vis.

De første 5 år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden delte Kommissionen sin initiativret med medlemslandene for så vidt angår forslag til fælles regler om asyl, indvandring og grænsekontrol. **Indtil** 1. maj 2004 havde et medlemsland derfor krav på at få sine egne forslag behandlet i Rådet. **Siden** denne dato må et medlemsland anmode Kommissionen om at fremlægge forslag på et givent område, og det er herefter Kommissionen, der vurderer, om det er hensigtsmæssigt at fremlægge forslaget eller ej.

Efter 1. maj 2004 er dette politikområde med andre ord indsluset i den almindelige fællesskabsmetode for så vidt angår Kommissionens initiativmonopol.⁴⁶

2.2 Stemmeregler i Rådet

Også for så vidt angår stemmereglerne er billedet lidt broget og præget af kompromiser.

Vigtige ændringer i stemmereglerne

Den praktiske hovedregel⁴⁷ i EU generelt for afstemning efter fællesskabsmetoden er **kvalificeret flertal**. Dette er eksempelvis tilfældet ved vedtagelser vedrørende det indre marked.⁴⁸

For regler vedrørende asyl, indvandring og grænsekontrol gælder der imidlertid som udgangspunkt et krav om **enstemmighed**.

Rådet kan selv ændre enstemmighed til kvalificeret flertal

Kravet om enstemmighed gjaldt dog blot for en 5-årig overgangsperiode fra Amsterdamtraktatens ikrafttræden, det vil sige frem til den 1. maj 2004. Efter denne dato har Rådet nu mulighed for med **enstemmighed at overføre alle eller dele af området til kvalificeret flertal** og reglerne om »fælles beslutningstagen«.⁴⁹

For asyl og visum gælder der dog allerede nu særlige regler.

Asyl

Asyl – Automatisk overgang til kvalificeret flertal

For regler vedrørende asyl gælder der ved siden af de ovenfor beskrevne regler, at Nicetraktaten åbner op for, at der kan ske en **automatisk overgang** til kvalificeret flertal (fælles beslutningstagen) for så vidt angår foranstaltninger vedrørende asyl og flygtninge.⁵⁰

En sådan automatisk overgang vil ske, så snart Rådet har fået fastlagt de grundlæggende principper på området. Med andre ord, når de grundlæggende regler er blevet vedtaget – ved enstemmighed – åbnes der op for, at yderligere regler og præciseringer kan vedtages med blot kvalificeret flertal (fælles beslutningstagen).

Uklart hvornår der kan ske »automatisk« overgang til kvalificeret flertal

Det er imidlertid uklart, præcist hvornår samtlige »de grundlæggende principper« er blevet fastlagt. Der er i hvert fald indtil videre ikke truffet en formel beslutning om, at EU har fået fastlagt samtlige grundlæggende principper, og at man derfor er gået over til kvalificeret flertal (»fælles beslutningstagen«). Der synes dog at være enighed om, at **når** man formelt har fået vedtaget det sidste direktiv – asyl-procedure-direktivet – har man været hele vejen rundt, og man vil så herefter **pr. automatisk** overgå til kvalificeret flertal og fælles beslutningstagen.

Fra visse sider er det på den anden side blevet anført, at reglen finder anvendelse **allerede** når en retsakt er vedtaget med enstemmighed; efterfølgende ændringer af retsakten skal så herefter vedtages ved fælles beslutningstagen.⁵¹

Under alle omstændigheder er spørgsmålet formentlig mest af akademisk interesse, idet det sidste direktiv på området må forventes formelt vedtaget i løbet af 2004. Indtil da gælder der med andre ord formentligt **fortsat et krav om enstemmighed** for så vidt angår foranstaltninger vedrørende asyl.

Indtil videre fortsat krav om enstemmighed for asyl-området

Visumregler

For så vidt angår visumreglerne gælder, at reglerne vedrørende **lister over de tredjelande**, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer de ydre grænser, samt reglerne om en **ensartet udformning af visa**, ved Amsterdamtraktaten blev omfattet af **kvalificeret flertal** og med en **høringsret** for Europa-Parlamentet. Det danske forbehold på RIA-området finder i øvrigt ikke anvendelse på de pågældende bestemmelser, og Danmark deltager derfor her fuldt ud.⁵²

For så vidt angår vedtagelser vedrørende **procedurer og betingelser for udstedelse af visa**, samt vedtagelser vedrørende et **ensartet visum** gælder, at man pr. 1. maj 2004 og pr. automatik er overgået til kvalificeret flertal efter fremgangsmåden i artikel 251 (fælles beslutningstagen).

Alt i alt gælder således for så vidt angår de fælles regler om visa, at man pr. 1. maj 2004 er overgået til **kvalificeret flertal** på hele området.⁵³

Alle visum-regler vedtages med kvalificeret flertal

Øversigt over stemmeregler på asyl- og indvandringsområdet

	I dag	Forfatningstraktaten ⁵⁴
Asyl	Kommissionen har initiativmonopol Pt. enstemmighed , men mulighed for overgang til kvalificeret flertal pr. automatik eller ved enstemmighed i Rådet Pt. høringsret for Europa-Parlamentet, men mulighed for at blive medlovgiver pr. automatik eller ved enstemmighed i Rådet	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal i Rådet Europa-Parlamentet medlovgiver
Indvandring	Kommissionen har initiativmonopol Pt. enstemmighed , men mulighed for overgang til kvalificeret flertal ved enstemmighed i Rådet Pt. høringsret for Europa-Parlamentet, men mulighed for at blive medlovgiver ved enstemmighed i Rådet	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal i Rådet Europa-Parlamentet medlovgiver
Passage af indre og ydre grænser	Kommissionen har initiativmonopol Pt. enstemmighed , men mulighed for overgang til kvalificeret flertal ved enstemmighed i Rådet Pt. høringsret for Europa-Parlamentet, men mulighed for at blive medlovgiver ved enstemmighed i Rådet	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal i Rådet Europa-Parlamentet medlovgiver
Visum	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal Pt. høringsret for Europa-Parlamentet, men mulighed for at blive medlovgiver ved enstemmighed i Rådet	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal i Rådet Europa-Parlamentet medlovgiver
a) Visumlister og ensartet udformning af visa		
b) Procedure for udstedelse af visa og regler om ensartet visum	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal Europa-Parlamentet er medlovgiver	Kommissionen har initiativmonopol Kvalificeret flertal i Rådet Europa-Parlamentet medlovgiver

Som det fremgår, vil den nuværende hovedregel om enstemmighed hurtigt kunne afløses af en generel hovedregel om kvalificeret flertal ved enstemmighed herom i Rådet. I en erklæring⁵⁵ til Nicetraktaten tilkendegav medlemslandene i den sammenhæng, at man ville bestræbe sig på – i det omfang det ikke allerede var sket – at lade reglerne om fælles beslutningstagen, der indebærer kvalifice-

ret flertal i Rådet og Europa-Parlamentet som medlovgiver, gælde for hele området fra 1. maj 2004 eller snarest muligt efter denne dato.

Rådet har dog endnu ikke truffet en sådan beslutning.⁵⁶

2.3 Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets rolle på området for asyl, indvandring og grænsekontrol er indtil videre begrænset til blot en høringsret.⁵⁷

I det omfang alle eller dele af de områder, der er nævnt i nærværende afsnit, overgår til kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen (artikel 251) jf. skemaet ovenfor, vil Europa-Parlamentets rolle ændres radikalt fra blot høringspart til egentlig medlovgiver.

Blot høringsret for Europa-Parlamentet

2.4 EF-Domstolens kompetence

Selv om reglerne om asyl, indvandring og grænsekontrol er en del af det overstatslige samarbejde (Søjle I), og dermed i princippet er undergivet EF-domstolens generelle jurisdiktion,⁵⁸ er EF-Domstolen dog underlagt visse begrænsninger for så vidt angår dens beføjelser på området.⁵⁹

EF-Domstolen har begrænset kompetence

Således er nationale domstoles mulighed for at stille præjudicielle spørgsmål begrænset (kun sidsteinstans-domstole har ret og pligt til dette – normalt har også 1. instansdomstole ret til at stille spørgsmål). Dermed er EF-Domstolens mulighed for at påvirke nationale domstoles fortolkning af EU-reglerne tilsvarende begrænset. EF-Domstolen har endvidere ikke kompetence for så vidt angår spørgsmål vedrørende grænsekontrol, opretholdelse af lov og orden samt indre sikkerhed⁶⁰.

Det danske forbehold omfatter også afgørelser fra EF-Domstolens side på asyl og indvandringsområderne, og afgørelser fra EF-Domstolen på disse områder er derfor hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Domstolens afgørelser på området er ikke bindende for Danmark

Rådet har i øvrigt efter udløbet af den femårige overgangsperiode fra Amsterdamtraktatens ikrafttræden – dvs. pr. 1. maj 2004 – mulighed for med enstemmighed at udvide EF-Domstolens beføjelser på området.

Domstolens beføjelser kan ændres ved enstemmighed i Rådet

3. Asyl

Genève-konventionen er den overordnede ramme

Hvert enkelt EU-land er individuelt forpligtet af Genève-konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling,⁶¹ der udgør den overordnede ramme for EU-landenes og dermed for EU's asylpolitik. Genève-konventionen nævnes udtrykkeligt i EF-traktaten⁶² som den ydre ramme for EU's tiltag på området.

Udpluk af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors 1999

»13. Det Europæiske Råd bekræfter den betydning, som EU og medlemsstaterne tillægger den absolutte respekt for retten til at søge asyl. Det er nået til enighed om at arbejde i retning af at oprette et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen, hvorved det garanteres, at ingen sendes tilbage til forfølgelse, dvs. at »non-refoulement«-princippet opretholdes.«

Genève-konventionen udgør den overordnede ramme for EU-landenes asylpolitik, men giver samtidig plads til at efterlevelsen af konventionen kan ske på forskellig vis.

Dette gælder for eksempel i forhold til reglerne om behandling af asylansøgninger. Fra land til land kan der være forskel på sagsbehandlingstiden, på de rettigheder asylansøgeren har under sagen eller på om en appel af et afslag har opsættende virkning eller ej.⁶³

Åbne grænser skærper behovet for fælles asylregler

Det følger af EU's åbne grænser, at en person fra et tredjeland, der har opnået adgang til et EU-land, vil have meget let ved at fortsætte herfra til et andet EU-land. Er man med andre ord først inden for EU's grænser kan man – legalt eller illegalt – bevæge sig rimeligt frit fra EU-land til EU-land. Et flertal af EU's medlemslande er derfor nået frem til, at de åbne grænser indebærer et behov for en integreret og fælles asylpolitik.

De strategiske mål på kort og på lang sigt

Det Europæiske Råd i Tammerfors (1999) har også på dette område udstukket de overordnede strategiske mål på kort og lang sigt. Således bør et fælles europæisk asylsystem i henhold til konklusionerne fra Tammerfors på **kort sigt** indebære

- en klar og brugbar fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning,
- fælles standarder for en retfærdig og effektiv asylprocedure
- fælles minimumsvilkår for modtagelse af asylansøgere

- indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne om anerkendelse af flygtningestatus og om indholdet af denne status.
- supplerende foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, som giver enhver person, der har behov for en sådan beskyttelse, en passende status.

På længere sigt bør fællesskabsbestemmelserne føre til

- en fælles asylprocedure og
- en ensartet status, gældende i hele EU for dem, der indrømmes asyl.⁶⁴

Hvad er en flygtning?

Ifølge FN's flygtningekonvention er en flygtning en person, som nærer en velbegrunder frygt for at blive forfulgt pga. sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en social gruppe eller sine politiske anskuelser, og som befinder sig uden for det land, hvor vedkommende er statsborger.

3.1 En fælles asylpolitik i EU

Med henblik på at nå de mål, der er fastsat i Amsterdamtraktaten, er der vedtaget retsakter på asylområdet, der kort gennemgås i det følgende. Som det vil fremgå, er det i et vist omfang lykkedes at etablere en fælles EU-asylpolitik inden den i Amsterdamtraktaten fastsatte frist 1. maj 2004.

Dublin-konventionen

Genève-konventionen fra 1951 udgør den overordnede ramme for medlemslandenes asylpolitik og deres forpligtigelser i så henseende. Imidlertid fastlægger konventionen ikke hvilket land, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

Hvis Genève-konventionen udgjorde det eneste regelgrundlag for medlemslandenes behandling af asylansøgere, kunne der opstå situationer, hvor en asylansøger ikke kan få behandlet sin ansøgning i noget medlemsland eller omvendt en situation, hvor en asylansøger kunne indgive sin asylansøgning i flere forskellige lande.

For at rette op på denne situation blev EU-landene i første omgang enige om den såkaldte Dublin-konvention, der blev undertegnet den 15. juni 1990. Medlemslandene var imidlertid ikke særligt hurtige med at ratificere konventionen, der derfor først trådte i kraft den 1. september 1997.

Hvilket medlemsland er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning?

Langsom ratifikation

Fra konvention til forordning

Dublin II-forordningen

Det næste skridt i samarbejdet om en fælles asylpolitik kom med den såkaldte Dublin II-forordning,⁶⁵ som Rådet vedtog i 2003.⁶⁶ Forordningen trådte i kraft den 1. september 2003.

Med Amsterdamtraktaten var den retlige hjemmel og proceduren for vedtagelse af en fælles asylpolitik rykket over i det overstatslige samarbejde i Søjle I. En ny EU-retlig retsakt til afløsning af Dublin-konventionen var derfor nødvendig.

Hjemmel

EF-traktatens artikel 63 indeholder hjemmelen til at fastsætte nærmere »kriterier og procedurer til afgørelse af hvilken stat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning«.

Formålet med Dublin II-forordningen er at skabe et fællesskabsretligt instrument til afløsning af den ovenfor nævnte Dublin-konvention, der var en **mellemstatslig retsakt** indgået mellem medlemsstaterne i EU. Samtidig benyttede man lejligheden til at revidere reglerne i lyset af medlemsstaternes praktiske erfaringer med anvendelsen af Dublin-konventionen.

Endvidere indebærer Dublin II-forordningen, at reglerne inddrages i den almindelig fællesskabsret og herunder inddrages under EF-Domstolens kompetence.⁶⁷

Indhold

Forordningen er i alt væsentligt opbygget efter samme systematik og med samme indhold som Dublinkonventionen.

Hvilket land er ansvarligt og hvordan kan asylansøgerne overføres?

Overordnet dækker reglerne to hovedområder. Dels fastlægges det **hvilken stat**, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, dels fastlægges der regler for hvorledes, der i givet fald kan ske en **overførsel** af en asylansøger fra ét land til det land, der har ansvaret for asylbehandlingen.

Ansvaret for behandlingen af en asylansøgning ligger som udgangspunkt hos den medlemsstat, der har været **mest berørt** af asylansøgerens indrejse. Som hovedregel er det herefter den medlemsstat, der tillod asylansøgeren at komme ind på EU-landenes territorium, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Det følger endvidere af Dublin II-forordningen, at kun **én** medlemsstat skal be-

handle en given asylansøgning. Forordningen indebærer samtidig, at medlemslandene **forpligtiger** sig til at behandle en asylansøgning.

Dette dels for at undgå at en asylansøger indgiver asylansøgninger i flere lande, dels for at undgå at en asylansøger må se sin ansøgning afvist i alle lande.

Det betyder, at den ansvarlige medlemsstat har pligt til at behandle asylansøgerens asylansøgning, ligesom den ansvarlige medlemsstat har pligt til at tage imod/tilbage tage »egne« asylansøgere, der ulovligt opholder sig på et andet medlemsland territorium.

Pligt til at behandle asylansøgninger og pligt til at tage »egne« asylansøgere tilbage

Den ansvarlige medlemsstat skal herefter som udgangspunkt behandle asylansøgningen efter **egne nationale regler**, der dog suppleres af reglerne i asylproceduredirektivet og asylstatusdirektivet jf. nedenfor.

Dansk parallelaftale

På grund af **det danske forbehold** på det retlige område deltog Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen, ligesom Danmark ikke er bundet af forordningen eller af EF-Domstolens afgørelser på området.

Dansk forbehold

Norge og Island har tilsluttet sig Dublin-regelsættet ved en aftale med EU. Rådet har på et møde den 8. maj 2003 bemyndiget Kommissionen til at indlede forhandlinger med Danmark om en parallelaftale på området. Parallelaftalen forventes at være på plads i løbet af 2004.

Danmark får parallelaftale

Eurodac-forordningen

Efter Dublinkonventionen havde været i kraft i et par år foretog Kommissionen en evaluering⁶⁸ af konventionen. Evalueringen viste, at kun i 6 pct. af sagerne⁶⁹ anmodede en medlemsstat, hos hvem der var indgivet en asylansøgning, en anden medlemsstat om at overtage asylbehandlingen. I 70 pct. af disse tilfælde blev anmodningen imødekommet og den anmodede medlemsstat overtog asylansøgningen, hvilket indikerer, at medlemslandene kun anmoder et andet land om at overtage, når der god grund til det, samt at samarbejdet synes at foregå i en atmosfære af gensidig tillid.

Behov for fælles regler om fingeraftryk, hvis Dublin II-forordningen skal fungere

Evalueringen viste imidlertid yderligere, at der var forskel på antallet af overtagne ansøgninger og antallet af tilfælde, hvor asylansø-

geren også i praksis blev overført. Således skete der kun i 40 pct. af de overtagne asylansøgninger også en egentlig overførsel af asylansøgeren.

Kun 1,7 pct. af det samlede antal asylansøgninger resulterede i en overførsel af asylansøgeren

Alt i alt svarer disse procentsatser til at kun 1,7 pct. af det samlede antal asylansøgninger resulterede i en overførsel fra et medlemsland til et andet.

På den baggrund udtalte Kommissionen i sin evaluering, at medmindre man antog, at stort set alle asylansøgere søgte asyl i det medlemsland, der efter konventionen var **ansvarlig**, hvilket næppe var sandsynligt, måtte det konstateres, at Dublin-konventionens betydning for reguleringen af asylansøgninger og som supplement til reglerne om fri bevægelighed var yderst begrænset.

Den efterfølgende Dublin II-forordning er i store træk baseret på samme principper og regler, og det kunne derfor forventes at en tilsvarende problemstilling gør sig gældende for dens vedkommende. Dette har man imidlertid søgt at imødegå med Eurodac-forordningen, der indfører et fælles system til registrering af **fingeraftryk**. Det skulle dermed blive lettere at vurdere, om en asylansøger allerede har indgivet en asylansøgning i et andet medlemsland.

Formål & anvendelsesområde

For at kunne anvende reglerne i Dublin II-forordningen er det nødvendigt at kunne fastslå en asylansøgers identitet og identiteten af personer, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af EU's ydre grænser. Af samme grund er det også nødvendigt at kunne kontrollere om en person, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats territorium, allerede **har** søgt asyl i en anden medlemsstat.

En central database med fingeraftryk

Da fingeraftryk er et væsentligt element i identifikationen af en person, oprettedes der ved Eurodac-forordningen et system, hvis væsentligste indhold i sagens natur er en central database med fingeraftryksoplysninger.

For at Eurodac-systemet kan fungere optimalt indeholder Eurodac-forordningen en **pligt** for de omfattede medlemslande til straks at tage fingeraftryk af alle asylansøgere samt af alle udlændinge, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en medlemsstats ydre grænse. Endvidere kan Eurodac-systemet bruges til at kontrollere

fingeraftryk taget af udlændinge, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat.

Eurodac-systemet består dels af en central forvaltningsenhed i Kommissionens regi, der har ansvaret for driften af en central edb-database med fingeraftryk, dels af elektroniske midler til fremsendelse mellem medlemsstaterne og den centrale database.

Eurodac-systemets opbygning

Ud over fingeraftrykkene omfatter de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende, bl.a. oprindelsesmedlemsstaten og eventuelt sted og dato for indgivelsen af asylansøgningen, ansøgerens køn og et referencenummer. Oplysningerne registreres for alle, der er fyldt 14 år.

Hvor lang tid varer registreringen i Eurodac-systemet?

Varigheden af registreringen af fingeraftrykkene afhænger af hvilken kategori af personer, der er tale om.

For så vidt angår **asylansøgere** opbevares oplysningerne i ti år. Opnår den pågældende statsborgerskab i en medlemsstat, slettes oplysningerne straks herefter.

Med hensyn til **udlændinge, der pågribes i forbindelse med ulovlig overskridelse af de ydre grænser**, opbevares oplysningerne i to år fra den dato, hvor fingeraftrykkene blev optaget. Oplysningerne slettes fra databasen såfremt vedkommende har fået statsborgerskab, opholdstilladelse eller såfremt den pågældende har forladt medlemslandenes territorium.

Hvad angår **udlændinge, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat**, er det ved hjælp af Eurodac-systemet kun muligt at sammenligne deres fingeraftryk med de fingeraftryk, der er registreret i den centrale database, for at kontrollere, om den pågældende har indgivet en asylansøgning i en anden medlemsstat. Disse fingeraftryk, der fremsendes med henblik på sammenligning, opbevares ikke i Eurodac-systemet.

Med hensyn til beskyttelsen af personoplysninger er oprindelsesmedlemsstaten ansvarlig for, at optagelsen af fingeraftryk foregår på lovlig vis, og for videregivelsen, lagringen og sletningen af oplysningerne.

Beskyttelse af personoplysninger

Orientering om registrering

En registreret person vil få meddelelse om, hvilke oplysninger, der er registreret i den centrale database om vedkommende selv, og om hvilken medlemsstat, der har videregivet oplysningerne til den centrale enhed. Hvis oplysningerne er forkerte vil den pågældende person kunne anmode om at fejlagtige oplysninger rettes, ligesom der eventuelt vil kunne gives erstatning.

Tilsynsmyndighed

På grundlag af de allerede eksisterende nationale tilsynsmyndigheder på området⁷⁰ oprettes der en uafhængig fælles tilsynsmyndig-

hed bestående af højst to medlemmer af eller repræsentanter for tilsynsmyndighederne i hver medlemsstat. Den har til opgave at overvåge den centrale enheds virksomhed for at sikre, at de registreredes rettigheder ikke krænkes, herunder at reglerne i databeskyttelsesdirektivet⁷¹ respekteres.

Finansiering

Udgifterne til de nationale enheder og udgifterne til deres tilslutning til den centrale database samt udgifterne til fremsendelse af oplysninger afholdes af hver medlemsstat. Udgifter til den centrale database og til den centrale enhed afholdes over EU's almindelige budget.

Formel ikrafttræden 15. december 2000

Ikrafttræden

Forordningen trådte i kraft på dagen for dens offentliggørelse i EF-tidenden den 15. december 2000. Da der imidlertid er tale om etableringen af et edb-system forudsatte en egentlig anvendelse af forordningens regler, at de tekniske rammer var på plads, herunder at medlemsstaterne var i stand til at levere data til den centrale database. Dette skete først den 15. januar 2003, hvor Eurodac-systemet blev operationelt.

Reel ikrafttræden 15. januar 2003

Status efter det første år med EURODAC

I løbet af det første år er der taget **246.902** fingeraftryk fra asylansøgere, **7.857** fingeraftryk fra personer, der krydsede grænse illegalt samt **16.814** fingeraftryk af personer, der opholdt sig ulovligt på en medlemsstats territorium.

I forhold til fingeraftrykkene fra asylansøgerne viste det sig, at i **17.287** tilfælde (**7 pct.**) havde den pågældende asylansøger allerede indgivet asylansøgning i en anden medlemsstat

Kilde: Eurodac-pressemeddelelse IP/04/581 af 5. maj 2004

UK og Irland deltager fuldt ud

Danmark deltager ikke

UK og Irland har begge valgt at deltage fuldt ud i EURODAC, hvorimod Danmark som følge af sit forbehold på det retlige område ikke har mulighed for at deltage direkte. Danmark har derfor anmodet EU om en parallelaftale, og det blev på den baggrund besluttet på et møde i Rådet (RIA) den 8. maj 2003 at bemyndige Kommissionen til at indlede forhandlinger med Danmark. Forhandlingerne forventes afsluttet i løbet af 2004.⁷²

Fælles minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere

Forskellig fra reglerne om hvilket land, der er **ansvarlig for en asylansøgnings behandling**, er reglerne for hvordan medlemslandene **modtager** asylansøgere.

Baggrund

Rådet vedtog den 27. januar 2003 et direktiv, der fastlægger fælles minimumsstandarder for **modtagelsen** af asylansøgere.⁷³ Direktivet skal senest være implementeret den 6. februar 2005.

Direktivet er dels en konkretisering af de mål, der er opstillet i EF-traktaten for asylområdet,⁷⁴ dels fastslog EU's medlemslande allerede i Tammerfors i 1999, at et »*fælles asylsystem på kort sigt bør indebære[.] fælles minimumsvilkår for modtagelse af asylansøgere*«.

Direktivet har stor betydning, da det er det første konkrete skridt mod en harmonisering af asylområdet.

Indhold

Formålet med direktivet er – som det fremgår af direktivets titel – at fastsætte fælles minimumsregler for hvordan asylansøgere **modtages** i en medlemsstat. Det står således en medlemsstat frit selv at indføre eller at bevare gunstigere regler på området, for eksempel hvis et medlemsland af humanitære årsager ønsker at give asylansøgere bedre vilkår. Et af målene med direktivet er også at mindske omfanget af »**sekundære bevægelser**»⁷⁵ blandt asylansøgerne som følge af forskelle i modtagelsesforholdene fra ét land til et andet.

Det fremgår af direktivet, at minimumsstandarderne skal fastlægges på et niveau, der sikrer asylansøgerne en værdig levestandard og ensartede levevilkår i alle medlemsstaterne. Når asylansøgerne ikke selv fuldt ud kan vælge hvilket land, der skal behandle deres asylansøgning på grund af Dublin II-forordningen, bliver det tilsvarende vigtigt, at modtagelsesforholdene er nogenlunde ensartede, uanset hvilket medlemsland asylansøgerne befinder sig i.

Direktivet indeholder herudover bestemmelser, der fastlægger modtagelsesforholdene for asylansøgere i de forskellige faser af asylproceduren og inden for de forskellige proceduretyper samt modtagelsesforholdene for grupper med særlige behov, herunder mindreårige. Direktivet indeholder endelig minimumsregler vedrørende information, familiens enhed, helbredsundersøgelser, skolegang, beskæftigelse, torturofre m.m.

Direktivet indebærer ifølge Kommissionen⁷⁶ en mærkbar forbedring af modtagesituationen for asylansøgere.

Fælles regler for modtageforholdene

En værdig levestandard

Minimumsregler på en række områder

UK deltager

Danmark deltager ikke

UK har valgt at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af direktivet,⁷⁷ mens Irland har valgt at stå udenfor. **Danmark** har på grund af det retlige forbehold ikke kunnet deltage i vedtagelsen af direktivet, ligesom direktivet ikke finder anvendelse eller er bindende for Danmark.

Asylprocedure-direktivet

Baggrund

Et forløb i to faser

Som nævnt ovenfor besluttede Det Europæiske Råd på sit møde i Tammerfors i 1999, at der skulle etableres et fælles europæisk asylsystem baseret på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen. Dette indebærer et forløb i to faser: På kort sigt skulle der blandt andet fastsættes **fælles minimumsstandarder for en retfærdig og effektiv asylprocedure**. På længere sigt skulle der fastsættes **én fælles asylprocedure**.

På den baggrund fremsatte Kommissionen i oktober 2000 et forslag til direktiv⁷⁸ vedrørende minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus også kaldet »asylproceduredirektivet«.

Formål

Korte og effektive asylprocedurer

Formålet med direktivforslaget er at fastsætte minimumsregler for **proceduren** for tildeling og fratagelse af asylstatus i EU-medlemsstaterne. Asylproceduren bør i den sammenhæng ikke være så langvarig, at det medfører, at personer med behov for international beskyttelse må vente i uvished i en længere periode, inden der træffes afgørelse i deres sager. Tilsvarende skal asylproceduren være kort for at sikre, at personer, som ikke har behov for beskyttelse, men som ønsker at forblive på medlemsstaternes område, ser den lange sagsbehandlingstid som et middel til at forlænge deres ophold med flere år.

Minimumsgarantier for asylansøgeren

Asylproceduren skal omfatte de garantier, der er nødvendige for at sikre, at man korrekt kan identificere dem, der har behov for beskyttelse. Det kan for eksempel være selve adgangen til asylprocessen, ret til samtale, adgang til tolkning, adgang til juridisk repræsentation og spørgsmål vedrørende frihedsberøvelse.

Direktivforslaget indeholder endvidere fælles regler for procedurer i første instans såsom fælles kriterier for prioritering og frem-

skyndelse af ansøgninger, principper om **sikkert tredjeland** og **sikkert oprindelsesland**, grænseprocedurer samt fælles regler om klage- og ankeadgang.

Sikkert tredjeland

Et sikkert tredjeland er et land, hvortil man trygt kan sende en asylansøger tilbage, fordi det pågældende land overholder flygtningekonventionerne, og herunder ikke sender folk tilbage til forfølgelse, tortur, dødsstraf eller nedværdigende behandling.

Spørgsmålene om fælles regler om udpeging af sikre tredjelande og sikre oprindelseslande har været omstridte. I forbindelse med sikre tredjelande har det særligt været spørgsmålet om hvorvidt man skulle kunne sende en person tilbage til et sikkert tredjeland uanset om den pågældende person havde en særlig tilknytning til det pågældende land eller ej. I Danmark stilles der ikke krav om en sådan særlig tilknytning.

Status for direktivforslaget

På rådsmødet (RIA) den 29. april 2004 blev der opnået politisk enighed om direktivforslaget. Før direktivforslaget kan vedtages endeligt, skal Rådet komme med et oplæg til en liste over sikre tredjelande, ligesom Europa-Parlamentet skal høres på ny. Først herefter vil Rådet kunne vedtage direktivforslaget endeligt.⁷⁹

Danmark deltager ikke

Danmark deltager på grund af sit forbehold på det retlige område ikke i forhandlingerne og vil af samme grund heller ikke være bundet af direktivets bestemmelser, når direktivet er forhandlet på plads.

Minimumsstandarder for tildeling og for indholdet af asyl (»Flygtningedefinitionsdirektivet«)

Som et sidste skridt mod afslutningen af den første fase af etableringen af et fælles europæisk asylsystem, fremsatte Kommissionen i september 2001 et direktivforslag om fastsættelse af fælles minimumsregler for tildeling af asyl samt for indholdet af den opnåede beskyttelse.⁸⁰ Drøftelserne af Kommissionens forslag i Rådet startede under det spanske formandskab i juni 2002. Det Europæiske Råd i Sevilla i juni 2002 fastsatte fristen for vedtagelse af direktivet til juni 2003, men det lykkedes ikke at overholde denne frist.

Sikre tredjelande

Politisk enighed, men direktivforslaget er endnu ikke formelt vedtaget

Direktivet vedtaget inden fristudløb

Først på rådsmødet (RIA) den 30. marts 2004 lykkedes det at opnå politisk enighed om direktivforslaget. Direktivforslaget blev herefter vedtaget på rådsmødet (RIA) den 29. april 2004 og man overholdt dermed fristen i Amsterdamtraktaten (1. maj 2004).

Hvornår kan man få asyl og hvilke rettigheder giver det?

Direktivet fastlægger de nærmere regler for **hvornår** en asylansøger kan få asyl, samt det mere specifikke **indhold** af den beskyttelse, der opnås, når man får asyl. Direktivet indeholder regler for en fælles definition af begrebet »flygtning« efter Genève-konventionen og en fælles definition af modtagere af såkaldt subsidiær beskyttelse. Direktivet indeholder yderligere minimumsstandarder for subsidiær beskyttelse som supplement til Genève-konventionen.

For yderligere at opnå en større harmonisering og begrænsning af uberettigede videreflytninger af asylansøgere omfatter direktivet bestemmelser om de minimumsrettigheder og ydelser, der skal indrømmes personer med status som flygtning eller med ret til subsidiær beskyttelse.

Asylproceduren er fastlagt i asylproceduredirektivet

Direktivet vedrører ikke de proceduremæssige aspekter af sagsbehandlingen af en asylansøgning. Dette område er dækket af det ovenfor nævnte asylprocedure-direktiv.⁸¹

Mindre forum-shopping

Det er Kommissionens mål med direktivet, at asylansøgere fremover vil være mindre tilbøjelige til at vælge modtagerland på grundlag af **forskelle i beskyttelsesordninger** og dermed på grund af **forskelle i mulighederne for at opnå asyl**. Tilsvarende er intentionen også, at asylansøgere vil være mindre tilbøjelige til at vælge modtagerland ud fra de forskellige niveauer af rettigheder og ydelser, som medlemsstaterne knytter til statussen som flygtning.

Valg af land mindre vigtigt for asylansøger, da reglerne ligner hinanden

Direktivet kan yderligere ses i sammenhæng med Dublin II-forordningen. I det omfang medlemslandene har fælles minimumsstandarder for anerkendelse af flygtningestatusen, vil det i højere grad kunne forsvares, at det er Dublin-II forordningen – og dermed ikke asylansøgerne selv – der fastlægger hvilket land, der har ansvaret for behandlingen af asylansøgningen. Det forhold, at et enkelt land er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, vil være mere acceptabelt for en asylansøger al den tid, vedkommende er sikret en tilnærmelsesvis ensartet behandling på grundlag af minimumsstandarder.⁸²

Hvilke rettigheder har en person med flygtningestatus eller med krav på subsidiær beskyttelse?

En person med flygtningestatus eller med krav på subsidiær beskyttelse har blandt andet ret til ikke at blive udvist, ret til at få oplysninger på et sprog vedkommende forstår, ret til opholdstilladelse i 5 år for flygtninges vedkommende og i 1 år for personer med ret til subsidiær beskyttelse, ret til frit at bevæge sig i modtagerlandet samt i andre lande, retten til at søge arbejde, ret til passende indkvartering m.m.

*Midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning***Baggrund**

Erfaringerne fra konflikterne i det tidligere Jugoslavien har vist, at det almindelige og etablerede asylsystem i visse tilfælde ikke er i stand til at klare presset i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer. I sådanne situationer kan der være behov for at yde beskyttelse til en på forhånd nærmere udpeget gruppe af personer i en afgrænset tidsperiode, for på den måde at håndtere situationen og dermed forhindre alvorlig overbelastning af landenes asylsystemer.

For Danmarks vedkommende har man i to tilfælde indført sådanne særlige ordninger med henblik på at kunne yde midlertidig beskyttelse til grupper af personer. Det var tilfældet med henholdsvis »jugoslaver-loven«⁸³ samt »Kosovo-nødloven«⁸⁴.

Jugoslaver-loven
og Kosovo-
nødloven

I en EU-sammenhæng var det særligt begivenhederne i foråret 1999 i Kosovo, der afslørede væsentlige forskelle i de rettigheder og sociale ydelser, som medlemsstaterne bevilgede de personer fra Kosovo, der opnåede midlertidig beskyttelse.

På den baggrund og for at sikre en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af de omkostninger, der er forbundet med modtagelse af sådanne persongrupper, vedtog Rådet den 20. juli 2001 på forslag fra Kommissionen direktivet om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer.⁸⁵

Direktivet udgør et element i opfølgningen på konklusionerne fra Tammerfors i oktober 1999, hvor Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at undersøge mulighederne for at iværksætte en mekanisme til håndtering af fremtidige nødsituationer med massive tilstrømninger af fordrevne personer til følge, som det altså senest var set under krisen i Kosovo i foråret 1999.

Opfølgning på
Tammerfors-
konklusionerne

Sikre beskyttelse af fordrevne personer samt forhindre overbelastning af nationale asylsystemer

Indhold

Målet med direktivet er at bidrage til etableringen af et fælles europæisk asylsystem og herunder sikre en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer. Direktivet skal navnlig sikre, at medlemslandene **undgår en alvorlig overbelastning af deres nationale asylsystemer** i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, ligesom direktivet skal sikre omgående beskyttelse og en retfærdig behandling af de pågældende personer. Hertil kommer at direktivet skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af fordrevne personer på grundlag af solidaritetsprincippet.

Direktivet indeholder med andre ord to hovedelementer:

For det første indfører direktivet **minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse** i form af fælles minimumsstandarder for varighed og iværksættelse af den midlertidige beskyttelse, medlemsstaternes forpligtelser over for de personer, der nyder midlertidig beskyttelse, herunder adgangen til asylproceduren, samt de pågældende personers tilbagevenden og foranstaltninger efter ophævelse af den midlertidige beskyttelse.

For det andet indeholder direktivet **solidaritetsmekanismer**, som automatisk udløses i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, og som har til formål at sikre en solidarisk byrdefordeling mellem medlemslandene.

Varighed og iværksættelse af midlertidig beskyttelse

I direktivet fastsættes varigheden af den midlertidige beskyttelse til ét år, der kan forlænges af Rådet (der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen) i yderligere ét år.

Massetilstrømningen af fordrevne personer (eller afslutningen på en sådan situation) konstateres ved en afgørelse med kvalificeret flertal truffet af Rådet på forslag fra Kommissionen, som undersøger alle anmodninger, der indgives af en medlemsstat med henblik herpå.

Den midlertidige beskyttelse bringes til ophør, enten automatisk ved udgangen af den maksimale periode på to år eller når situationen i oprindelseslandet er stabil, så den tillader de fordrevne personer en sikker og menneskeværdig tilbagevenden.

Hvilke rettigheder har personer, der har opnået midlertidig beskyttelse?

Medlemsstaterne skal garantere personer, der nyder midlertidig beskyttelse, adgang til:

- beskæftigelse (lønnen eller selvstændig) erhvervsuddannelseskurser og praktikophold
- indkvartering
- den nødvendige støtte med hensyn til sociale ydelser, subsistenshjælp og lægehjælp
- undervisningssystemet på lige fod med værtslandets borgere, hvis de pågældende er under 18 år.
- indrejse og ophold for ægtefæller eller ugifte partnere, børn og, under visse omstændigheder, andre familiemedlemmer, hvis familien allerede bestod i hjemlandet på tidspunktet for de begivenheder, der førte til massetilstrømningen.
- at indgive asylansøgning.

Implementeringsfrist

Medlemsstaterne havde indtil den 31. december 2002 til at inkorporere direktivets bestemmelser og pligter til national lovgivning.

Anvendelse af reglerne i praksis

På det ekstraordinære møde i Rådet (RIA) den 20. september 2001 nåede Rådet til enighed om straks at undersøge situationen i lande og regioner, hvor der var en risiko for store befolkningsbevægelser som følge af den øgede spænding efter angrebene på USA. Endvidere anmodede Rådet Kommissionen om sammen med medlemsstaterne at undersøge muligheden for en foreløbig anvendelse af Rådets direktiv om midlertidig beskyttelse, hvis det skulle blive nødvendigt med særlige beskyttelsesordninger i EU. Det førte til en særlig overvågning, navnlig af tendensen for asylansøgninger fra afghanske statsborgere i EU's medlemsstater, frem til foråret 2002. Efter en analyse af situationen blev det dog ikke fundet nødvendigt med en særlig ordning.

Danmark står udenfor

UK deltager fuldt ud, hvorimod Irland har valgt at stå uden for. **Danmark** har i kraft af sit forbehold på det retlige område ikke umiddelbart mulighed for at deltage og står derfor udenfor direktivets anvendelsesområde.

UK deltager

Den europæiske flygtningefond

I sammenhæng med de fælles regler på asylområdet har man i EU også ønsket at øremærke økonomiske ressourcer til flygtningepolitikken. Rådet besluttede derfor i september 2000 at oprette en europæisk flygtningefond på **216 millioner euro** med henblik på at støtte og fremme medlemsstaternes indsats ved modtagelse af flygtninge og fordrevne personer.

EU-penge til flygtningeområdet

Fonden er oprettet for en periode på fem år (2000-2004) og har som formål at indføre en ordning, hvorved de finansielle ressourcer fordeles på en sådan måde, at byrderne bliver ligeligt fordelt mellem medlemsstaterne. **Formålet** er at rette op på eventuelle forskelle i modtagelsesforholdene for flygtninge og fordrevne personer, der

Byrdefordeling mellem medlemslandene

måtte forårsage uligevægt i fordelingen af de finansielle og administrative byrder inden for EU. Den finansielle støtte fra fonden skal ligeledes tilskynde de medlemsstater, der har behov for det, til at forbedre modtagelsesforholdene og indføre retfærdige og velfungerende asylprocedurer.

Støtten fra fonden skal endvidere gøre det muligt at tilpasse faciliteterne i lande, der er udsat for betydelige variationer i mængden eller arten af flygtninge.

Midlerne fra fonden kan således anvendes til at finansiere

- integrationstiltag i et medlemsland
- repatrieringstiltag, herunder hjælp til personer med at retablere sig i deres oprindelsesland
- pilotprojekter for flygtninge og fordrevne personer
- samt endelig og såfremt Rådet træffer beslutning herom, finansiering af hasteforanstaltninger i tilfælde af massetilstrømning.

Hvad går Flygtningefondens penge til?

Mellem 2000 og 2002 brugte medlemsstaterne 49 pct. af midlerne til medfinansiering af projekter vedrørende modtagelse af asylansøgere, 28 pct. til integration af flygtninge og personer omfattet af subsidiære former for beskyttelse og 22 pct. til projekter vedrørende frivillig tilbagevenden. Sidstnævnte andel er steget mærkbart mellem 2000 (16 pct.) og 2002 (24 pct.).⁸⁶

UK og Irland deltager

UK og Irland deltager fuldt ud i Den Europæiske Flygtningefond, hvorimod **Danmark** som følge af sit forbehold på det retlige område står uden for.

Rådet (RIA) fastlagde på sit møde den 8. juni 2004 rammerne for Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2005-2010, hvilket blandt andet indebærer en gradvis, men betydelig udvidelse af fondens budget.⁸⁷ Kommissionen har yderligere bestilt en uafhængig evaluering af Flygtningefondens første 3 år med fuld aktivitet.

3.2 Status på asylområdet

Tiltagene på »kort sigt« er næsten nået – tilbage står den formelle vedtagelse af direktivforslaget om asylprocedure, der dog forventes vedtaget meget snart. Enigheden på området er dog efter Kommissionens opfattelse til tider opnået på bekostning af **ambitionsniveauet** i retsakterne.

Under alle omstændigheder har Kommissionen i hvert fald på papiret fuldført arbejdet med at etablere en række byggeblokke, der tilsammen udgør **den første fase** i »Det Fælles Europæiske Asylsystem«, som blev bestilt af Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999.

Anden fase af den fælles asylpolitik kommer blandt andet til at dreje sig om etableringen af **én fælles asylprocedure** og **én fælles asyl-status**, i stedet for blot fælles minimumsregler. Kommissionen har i en meddelelse 2. juni 2004⁸⁸ evalueret forløbet af Tammerforsprogrammet og lægger i meddelelsen samtidig op til, at rammerne for »Tammerfors II-dagsordenen« – herunder rammerne for den næste fase i den fælles asyl-politik – skal være på plads i løbet af 2. halvdel af 2004.

Fra første fase til anden fase i den fælles asylpolitik

4. Indvandring

Som nævnt ovenfor fik EU med Maastrichttraktaten i 1993 mulighed for at etablere en fælles indvandringspolitik.

Maastrichttraktaten og indvandring

Det fremgik af Maastrichttraktatens artikel K.1, nr. 3), at EU havde kompetence for så vidt angik betingelser for tredjelandsstatsborgeres **indrejse** i og færden på Medlemsstaternes område, betingelserne for tredjelandsstatsborgeres **ophold** på medlemsstaternes område, herunder betingelserne for **familiesammenføringer** og **adgang til beskæftigelse** samt bekæmpelse af tredjelandsstatsborgeres **ulovlige indvandring** i samt **ulovlig ophold** og udførelse af arbejde på medlemsstaternes område.

Med Amsterdamtraktaten blev området flyttet fra det mellemstatslige samarbejde i Søjle III over i det mere effektive overstatslige samarbejde i Søjle I.

Fra mellemstatsligt til overstatsligt samarbejde

På mødet i Tammerfors i oktober 1999, der udelukkende havde rets- og udlændingepolitikken på dagsordenen, nåede Det Europæiske Råd til enighed om, at de *»særskilte, men indbyrdes forbundne spørgsmål vedrørende asyl og migration kræver, at der udformes en fælles EU-politik«*, og anførte de 4 hovedakser, der skulle udgøre denne politik, dvs.

- 1) partnerskab med hjemlandene,
- 2) et fælles europæisk asylsystem,
- 3) retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, samt

4) forvaltning af migrationsstrømme.

Tiltagene i retning af etablering af et fælles europæisk asylsystem (hovedakse 2) er gennemgået ovenfor. Tiltag på de øvrige områder (1, 2 & 4), gennemgås kort i det følgende.

Hvad er forskellen på asyl- og indvandringspolitikken?

Der er en tendens til at anvende begreberne asyl, flygtning og indvandring uden at skelne nærmere imellem dem. Men der er forskel:

En flygtning er en person som har søgt om og opnået asyl eller med andre ord, en asylansøger, der har opnået asyl. **EU's fælles asylopolitik** fastlægger de nærmere regler for **hvordan** man får asyl og hvilket **indhold** asyl-statusen har.

EU's fælles indvandringspolitik drejer sig mere overordnet om, hvilke regler, der gælder for statsborgere fra 3.lande, der ønsker at opholde sig i EU på mere permanent vis, herunder ved familiesammenføring, opnåelse af fast opholdstilladelse, studieophold m.m.

4.1 Overordnede politiske retningslinjer

Den fælles europæiske indvandringspolitik kan overordnet inddeles i

Lovlig i modsætning til ulovlig indvandring

- 1) en politik vedrørende den **lovlige indvandring** dvs. integration af tredjelandstatsborgere, familiesammenføring m.m. og
- 2) i en politik vedrørende den **ulovlige indvandring**, dvs. bedre grænsekontrol, bekæmpelse af menneskesmugling m.m.

Kommissionens holdning til immigrationspolitikken i EU

Som et første skridt i retningen af en fælles europæisk indvandringspolitik fremlagde Kommissionen i november 2000 en længere meddelelse⁸⁹ om indvandringspolitik i EU.

Elementer i den fælles indvandringspolitik

I sin meddelelse fra 2000 anbefaler Kommissionen, at følgende elementer skulle indgå i overvejelserne vedrørende den fælles indvandringspolitik:

- den økonomiske og demografiske udvikling i EU,
- medlemsstaternes modtagelseskapacitet sammenholdt med deres historiske og kulturelle forbindelse til udsendelseslandene,
- situationen i udsendelseslandene og risikoen for hjerneflugt herfra,
- behovet for at udvikle en integrationspolitik baseret på en retfærdig behandling af 3.landsstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU, forebyggelse af social udstødelse, bekæmpelse af racisme og fremmedhad samt respekt for forskellighed.

På grundlag af disse overordnede politiske retningslinjer har Kommissionen fremsat og fået vedtaget en række retsakter, der kort gennemgås i det følgende.⁹⁰

4.2 Lovlig indvandring

Indvandreres adgang til indrejse og ophold i EU, når de skal arbejde i EU

I juni 2000 fik Kommissionen foretaget en komparativ undersøgelse, der skulle undersøge betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.

Undersøgelsen viste – ikke overraskende – at indrejsereglerne for tredjelandsstatsborgere, der ønsker at arbejde i EU, varierer medlemsstaterne imellem. Både tredjelandsstatsborgere, der søger beskæftigelse i EU, og arbejdsgivere i EU, der har behov for arbejdskraft fra tredjelandslande, konfronteres ifølge undersøgelsen med ofte meget komplicerede nationale regler og procedurer, og der findes kun nogle få fælles regler og principper, der gælder i samtlige medlemsstater.

På den baggrund fremsatte Kommissionen den 11. juli 2001 et direktivforslag om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtager og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed.⁹¹

Direktivforslaget indeholder en række fælles definitioner, kriterier og procedurer i relation til betingelserne for tredjelandsstatsborgeres **indrejse** på medlemsstaternes område med henblik på enten **beskæftigelse som lønmodtager** eller **etablering som selvstændig**.

Efter direktivforslaget udstedes der eksempelvis en opholds- og arbejdstilladelse med henblik på beskæftigelse som **lønmodtager**, når det kan dokumenteres, at en stilling i **mindst fire uger** ikke har kunnet besættes med en af medlemsstatens **egne statsborgere**, en **unionsborger** eller **visse grupper af tredjelandsstatsborgere**, der allerede opholder sig lovligt i medlemsstaten. Tredjelandsstatsborgeren skal desuden blandt andet besidde de nødvendige kvalifikationer i forhold til den pågældende stilling og skal kunne forsørge sig selv og eventuelle familiemedlemmer.

Som et andet væsentligt element indføres der i medlemsstaterne **én enkelt national ansøgningsprocedure**, der fører til én samlet tilladelse. Dermed samles opholds- og arbejdstilladelsen i en enkelt

Få fælles regler for tredjelandsstatsborgere, der søger arbejde i EU

Hvis en stilling står ledig i 4 uger

Kun én ansøgning

administrativ afgørelse, hvilket skulle være en forenkling og en harmonisering af de forskellige regler, der i dag finder anvendelse i medlemsstaterne.

Nødbremser indbygget i direktivforslaget

Endelig indebærer direktivforslaget indførelse af nogle fleksible regler, der gør det muligt for alle berørte parter, inkl. medlemsstaterne, at reagere hurtigt på skiftende økonomiske og demografiske forhold, ligesom medlemsstaternes fortsat vil have ret til at begrænse tredjelandssstatsborgeres ret til indrejse, hvis en medlemsstat finder det nødvendigt og ønsker at træffe horisontale foranstaltninger (f.eks. indføre øvre grænser eller kvoter). Således kan en medlemsstat beslutte at vedtage nationale bestemmelser, der sætter en øvre grænse for antallet af opholdstilladelser, der kan udstedes i henhold til direktivet, under henvisning til den samlede kapacitet til at modtage og integrere tredjelandssstatsborgere på deres område. Medlemsstaterne kan i henhold til direktivforslaget også nægte at meddele eller forlænge en opholdstilladelse eller tilbagekalde en opholdstilladelse efter direktivet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.⁹²

Forslaget endnu ikke vedtaget

Status for forslaget

Direktivforslaget er **endnu ikke vedtaget**. Det er senest blevet drøftet på rådsmødet (RIA) den 27.-28. november 2003, hvor det italienske formandskab orienterede om status på forhandlingerne, der har vist sig at være vanskelige. Kommissionen er på den baggrund blevet bedt om at genoverveje forslaget, hvilke Kommissionen accepterede på rådsmødet.

Forslaget er omfattet af det danske forbehold

Forslaget er omfattet af det danske forbehold, hvorfor Danmark ikke deltager i vedtagelsen af direktivet.

Tilnærmelse af indvandreres og unionsborgeres rettigheder

Indvandreres adgang til tidsubegrænset opholdsret i et EU-land

I forbindelse med at man i Tammerfors fastlagde de overordnede rammer for den fælles asyl- og indvandringspolitik blev det tilkendegivet, at et vigtigt element i indvandringspolitikken og i en vellykket integration var, at medlemslandene sikrede en retfærdig behandling af de tredjelandssstatsborgere, der opholder sig lovligt på medlemsstaternes område. Det blev således opstillet som et mål at føre en mere energisk integrationspolitik, der blandt skulle sigte mod at indrømme

indvandrere rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere.

Mere specifikt tilkendegav Det Europæiske Råd, at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række rettigheder, som ligger så tæt som muligt på EU-borgernes rettigheder. Det kan f.eks. være ret til ophold, ret til at modtage undervisning og ret til at arbejde som lønmodtager eller selvstændig samt ret til at være omfattet af princippet om ikke-forskelsbehandling i forhold til opholdsstatens borgere.

På den baggrund fremsatte Kommissionen den 13.marts 2001 et **forslag til et direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding**,⁹³ som Rådet vedtog endeligt den 25. november 2003.⁹⁴

Direktivet er vedtaget

Direktivet er blandt andet baseret på en undersøgelse af medlemslandene lovgivning på området, som Kommissionen har fået foretaget.⁹⁵ Denne undersøgelse viste blandt andet, at tidsrummet, som en udlænding skulle opholde sig i et medlemsland i for at opnå status som fastboende udlænding, varierede fra to til femten år. Undersøgelsen viste også, at når en person havde opnået status som fastboende udlænding var adgangen til arbejdsmarked, sociale ydelser og social bistand uindskrænket i langt de fleste lande. I alle lande gjaldt endvidere, at svig, længerevarende fravær eller visse former for kriminalitet kunne medføre, at udlændingen mistede sin opholdsret.

Forskelle i national lovgivning

Formål og Indhold

Direktivet indeholder 3 hovedtemaer: **For det første** fastlægger direktivet betingelserne for at **opnå** status som fastboende udlænding, **for det andet** fastlægger direktivet det mere konkrete indhold af denne status, og **endelig** fastlægger direktivet regler for i hvilket omfang fastboende udlændinge har mulighed for at bevæge sig frit inden for Unionens grænser, altså tage fra et EU-land til et andet.

3 hovedtemaer

Den logik, der her gør sig gældende, svarer i et vist omfang til den logik, der er grundlaget for reglerne omkring fri bevægelighed af arbejdskraften for unionsborgernes vedkommende. For unionsborgernes vedkommende drejer det sig om at udnytte de eksisterende økonomiske ressourcer bedst muligt, og dette sker blandt andet ved

»Indre marked-logik«

at sikre arbejdskraftens mobilitet mest muligt. I det omfang arbejdskraften består af udlændinge, er det naturligt at reglerne om fri bevægelighed på visse nærmere betingelser udvides til også at gælde for disse personer.

Status som fastboende efter 5 år

Med direktivet etableres der således fælles regler for **hvornår** en udlænding kan opnå status som fastboende udlænding. Medlemsstaterne skal herefter som hovedprincip meddele udlændinge, der i **fem år** har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på medlemslandets område, status som fastboende udlænding. Udover et ophold på 5 år følger det yderligere af direktivet, at opnåelse af status som fastboende udlænding er betinget af, at udlændingen råder over de **forholdne økonomiske midler både for sig selv og for eventuelle familiededlemmer**, således at han ikke kommer til at ligge værtslandet til byder, ligesom han skal være dækket af en **sygeforsikring**.

Opfylder udlændingen de fastsatte kriterier skal vedkommende **automatisk** tilkendes status som fastboende udlænding. Værtslandet råder således ikke over noget skøn i den forbindelse.

Så snart den pågældende har opnået status som fastboende udlænding, får han en række rettigheder på lige fod med medlemsstatens statsborgere. Det overordnede princip kan i et vist omfang siges her at være – jævnfør Tammerfors-konklusionerne – at der ikke må ske forskelsbehandling mellem fastboende udlændinge og indlændinge. Det svarer som sagt til filosofien i det diskriminationsforbud der gælder for unionsborgeres vedkommende.

Hvilke rettigheder har en fastboende udlænding?

De rettigheder som den fastboende udlænding opnår, omfatter bl.a. adgangen til lønnet arbejde, til selvstændig virksomhed, til lige ansættelses- og arbejdsvilkår (såsom ugentlig fridag, årlig ferie, løn- og afskedigelsesvilkår), adgang til undervisning og erhvervsuddannelse, anerkendelse af eksamensbeviser, social tryghed (børnetilskud, pension m.m.), sundhedspleje, social bistand (mindsteindkomst, mindstepension, vederlagsfri lægehjælp), sociale fordele og skattefordele, adgang til goder og tjenester, foreningsfrihed samt mulighed for medlemskab af arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer.

Herudover nyder en person, der har status som fastboende udlænding en udvidet beskyttelse mod enhver form for afgørelse om udvisning, der blandt andet aldrig kan begrundes i økonomiske forhold.⁹⁶

Horizontalt direktiv

Kommissionen betegner selv direktivet som »horizontalt«, forstået på den måde at reglerne – med visse undtagelser – gælder for alle tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, **uanset begrundelsen** for at de i første omgang fik tilladelse til ind-

rejse, dvs. uanset om opholdet oprindeligt skyldes indrejse med henblik på lønnet beskæftigelse, familiesammenføring eller opnåelse af asyl. Dog er en række personkategorier undtaget fra reglerens anvendelsesområde (såsom personer omfattet af midlertidig beskyttelse, supplerende eller subsidær beskyttelse, asylansøgere, studerende m.m.).

Har en udlænding først opnået status som fastboende udlænding følger det af direktivforslaget, at vedkommende herefter har en ret til ophold i **mere end 3 måneder** (opholdsret i **op** til 3 måneder følger direkte af Schengen-reglerne) **i de andre medlemsstater** på visse nærmere betingelser, ligesom vedkommende i vidt omfang opnår samme rettigheder som indlændinge i det nye værtsland.

Ret til længerevarende ophold i andre medlemsstater

Alt i alt kan man således tale om en generel udvikling i retning af at give tredjelandsstatsborgere samme rettigheder som unionsborgere af hensyn til arbejdskraftens mobilitet. Flere af direktivforslagets regler og definitioner bygger i øvrigt på Domstolens praksis vedrørende arbejdskraftens fri bevægelighed.

Danmark deltager ikke

Som nævnt ovenfor blev direktivet endeligt vedtaget på Rådsmødet (RIA) den 25. november 2003. Implementeringsfristen er 23. januar 2006. **Danmark** deltager ikke grundet sit forbehold på det retlige område.

Forslaget er omfattet af det danske forbehold

EU-regler for familiesammenføring

Eurostat vurderer i sin seneste årbog⁹⁷ fra 2003, at indvandringen til EU's lande har udgjort den væsentligste faktor i befolkningstilvæksten i EU siden 1989. Denne indvandring består af en række forskellige kategorier af personer, såsom asylansøgere, flygtninge, personer der ansøger om eller opnår midlertidig eller subsidær beskyttelse, arbejdstagere fra tredjelande, der skal arbejde i EU samt endelig personer fra tredjelande, der i kraft af reglerne om familiesammenføring bliver ført sammen med deres familiemedlem i et EU-land.

Familiesammenføring har udgjort en væsentlig del af den samlede indvandring

Familiesammenføringer har udgjort en væsentlig del af den samlede indvandring. Således udgjorde 32 pct. af alle meddelte opholdstilladelser i Danmark i 2002 opholdstilladelser baseret på reglerne om familiesammenføring.⁹⁸

EU's kompetence for så vidt angår familiesammenføring

Siden Maastrichttraktaten har EU haft kompetence til at vedtage fælles regler for familiesammenføring. Med Amsterdamtraktaten blev hjemmelsgrundlaget placeret i det overstatslige samarbejde i Søjle I.

I henhold til den gældende hjemmelsbestemmelse i traktaten⁹⁹ vedtager Rådet med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet foranstaltninger vedrørende

»betingelser for indrejse og ophold og standarder og procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring.«

Langvarige forhandlinger

På dette grundlag fremsatte Kommissionen et første forslag til et direktiv om ret til familiesammenføring allerede i december 1999. På baggrund af en række ændringsforslag fra Europa-Parlamentet fremsatte Kommissionen herefter et ændret direktivforslag den 10. oktober 2000. Men forhandlingerne i Rådet på møderne i bl.a. maj 2000, maj 2001 og september 2001 var vanskelige, og det lykkedes derfor ikke at nå til enighed.

Efter at retten til familiesammenføring havde været drøftet i mere end 2 år uden resultat måtte Det Europæiske Råd i Laeken derfor på sit møde i december 2001 opfordre Kommissionen til hurtigt at fremsætte et ændret direktivforslag, således at fristerne i Amsterdamtraktaten og retningslinjerne fra Tammerfors kunne overholdes. Kommissionen fremsatte herefter et nyt forslag i juni 2002.¹⁰⁰

Familiesammenføringsdirektivet er den første EU-retsakt vedrørende lovlig indvandring

Direktivet om familiesammenføring blev langt om længe vedtaget i september 2003 efter flere års vanskelige forhandlinger. Kommissionen har udtrykt en vis skuffelse over ambitionsniveauet i det endelige resultat,¹⁰¹ men trøster sig med at direktivet skal evalueres efter 2 år. Direktivet om familiesammenføring er den første retsakt vedrørende lovlig indvandring, der er vedtaget i EU.¹⁰²

Formål

Det overordnede formål med direktivet er at fastsætte fælles regler for retten til familiesammenføring for **tredejerlandsstatsborgere**,

der har lovligt ophold i medlemsland. Direktivet gælder derimod **ikke for unionsborgeres** adgang til at få familiesammenføring.¹⁰³ Direktivet indeholder med andre ord reglerne for, hvornår **tredjelandstatsborgere** har ret til at få deres familiemedlemmer ind i et EU-land.

Betingelser

De væsentligste betingelser for retten til familiesammenføring er som følger:

- 1) **Referencepersonen** (dvs. tredjelandstatsborgeren, der opholder sig i et EU-land og som ønsker at få sit familiemedlem til landet) skal være i besiddelse af opholdstilladelse med en gyldighed af mindst 1 år, samt
- 2) have velbegrundede forventninger om at opnå varig opholdstilladelse.¹⁰⁴
- 3) Dernæst kan medlemslandet stille krav om, at referencepersonen råder over en passende bolig, en sygeforsikring for sig selv og for sin familie samt har faste og regelmæssige indtægter, således at vedkommende kan forsørge sig selv og sin familie. Bortfalder den stabile indtægt og vedkommende eksempelvis må leve af bistandshjælp bortfalder retten til familiesammenføring som udgangspunkt.
- 4) Medlemsstaten kan også stille krav om at tredjelandstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret.
- 5) Endelig kan en medlemsstat kræve, at referenceperson har opholdt sig i landet i vis periode, der dog ikke må overstige 2 år.

Med andre ord indebærer direktivet, at en person fra et land uden for EU efter 1-2 års ophold i et EU-land – såfremt vedkommende har en opholdstilladelse af minimums 1 års varighed, såfremt vedkommende har udsigt til en varig opholdstilladelse samt på visse yderligere betingelser¹⁰⁵ – har mulighed for at få sin nærmeste familie til opholdslandet.

Familiesammenføring efter 1-2 år

De familiemedlemmer, der er omfattet af reglerne er først og fremmest »**kernefamilien**«, dvs. ægtefælle samt mindreårige børn af referencepersonen eller af ægtefællen. Herudover kan en medlems-

stat på visse nærmere betingelser tillade familiesammenføring for referencepersons forældre, for umyndige børn¹⁰⁶ samt for en ugift eller registreret partner.

Lempeligere krav til flygtninge

Direktivets regler finder ikke anvendelse på **asylansøgere** eller på **subsidiært og midlertidigt beskyttede personer**. Derimod kan en **flygtning**, dvs. en asylansøger, hvis ansøgning er blevet imødekommet, påberåbe sig direktivets bestemmelser. En flygtning skal – på grund af den særlige byrdefulde situation vedkommende befinder sig i – have lettere ved at få familiesammenføring end andre tredjelandsstatsborgere. Således gælder kravene om passende bolig, forsikring, indtægt og permanent ophold som udgangspunkt ikke for en flygtning.¹⁰⁷

Da der er tale om en minimumsharmoniseringsdirektiv, står det medlemsstaterne frit for at indføre mere gunstige vilkår for familiesammenføring.

Relation til dansk lovgivning

Af særlig interesse for Danmark er direktivets artikel 4, stk. 5, der fastslår, at

»For at sikre bedre integration og forhindre tvangsægteskaber kan medlemsstaterne kræve, at referencepersonen og dennes ægtefælle som et minimum skal være over en bestemt alder, dog højst 21 år, før ægtefællen kan sammenføres med vedkommende.«

Forholdet til den danske 24-års regel

Såfremt Danmark tilsluttede sig regelsættet vil Danmark således ikke være i stand til at opretholde **den danske regel om 24 år for familiesammenføring med en ægtefælle** i det omfang, der er tale om familiesammenføring mellem en herboende tredjelandsstatsborger og en ægtefælle fra et tredjeland. Derimod vil direktivet, der **udtrykkeligt** ikke gælder for familiemedlemmer til **unionsborgere**, ikke have konsekvenser i de situationer, hvor en **dansk statsborger** ønsker familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle.¹⁰⁸

Intet tilknytningskrav i direktivet

Det er i denne sammenhæng også værd at bemærke, at direktivet ikke indeholder et krav svarende til det danske **tilknytningskrav** eller den hertil hørende **28-års regel**¹⁰⁹ som forudsætning for familiesammenføring. Direktivet indeholder heller ikke en mulighed for at der kan stille krav om **sikkerhedsstillelse** på DKK 51.600 for fremtidige offentlige udgifter eller for at der stilles krav om at der ikke må være modtaget offentlig hjælp et år før familiesammenføringen.¹¹⁰

Herudover indeholder direktivet visse regler om sagsbehandlingen af anmodningen om familiesammenføringen. Blandt andet skal medlemsstatens kompetente myndighed træffe afgørelse senest 9 måneder efter ansøgningsdatoen,¹¹¹ ligesom afslag skal begrundes. Der skal også gives adgang til domstolsprøvelse i det omfang en ansøgning afslås.¹¹²

Status

Direktivet blev som nævnt ovenfor endeligt vedtaget på Rådets møde den 22. september 2003 og skal være implementeret i national lovgivning senest 3. oktober 2005. UK, Irland og **Danmark** deltager i kraft af deres respektive undtagelser ikke i direktivet. Direktivet skal løbende evalueres – Kommissionen skal således senest den 3. oktober 2007 aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktivet i medlemslandene.

Omfattet af det danske forbehold

EU-regler om familiesammenføring – Danmark er alligevel omfattet i visse tilfælde

I visse tilfælde har EF-reglerne om fri bevægelighed og indre marked forrang for national lovgivning om familiesammenføring, uanset om et medlemsland deltager i den fælles asyl- og immigrationspolitik eller ej. En EU-borger kan derfor i visse tilfælde – uanset om de nationale regler siger noget andet – på grundlag af EF-reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed have krav på familiesammenføring. Det er blandt andet disse særlige EU-regler, der har gjort det attraktivt for par med blandet nationalitet (dansk statsborger og statsborger fra tredjeland) at bosætte sig i Sverige i en kortere periode for derefter at vende tilbage til Danmark. Den danske statsborger vil herefter på grundlag af EU-reglerne om fri bevægelighed kunne opnå familiesammenføring med sin partner fra et tredjeland.

EF-Domstolen afsagde eksempelvis den 23. september 2003 en dom,¹¹³ der på ny fastslår, at nationale regler om opholdsret og familiesammenføring må vige for EU-rettens regler om fri bevægelighed. Denne praksis har givet anledning til en række spørgsmål¹¹⁴ i Folketinget.

Reglerne om arbejdskraftens fri bevægelighed hører under det overstatslige samarbejde om det indre marked (Søjle I) og er en væsentlig del af det økonomiske samarbejde mellem EU-landene. Der er således ikke tale om regler, der udspringer af EU-samarbejdet på det immigrations- og asylretlige område og som er omfattet af det danske forbehold, selv om reglerne om fri bevægelighed i praksis i enkelte tilfælde kan »overlappe« dette område.

Øvrige direktiver på indvandringsområdet

Af andre relevante direktiver på indvandringsområdet kan nævnes **direktivet om udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel**,¹¹⁵ der samarbejder med de kompetente myndigheder.

Ofre for menneskehandel

Som titlen indikerer, er der her tale om et direktiv, der fastsætter fælles regler for tildeling af midlertidig opholdstilladelser for ofre for menneskesmugling i det omfang ofrene **samarbejder** om efterforskning og retsforfølgelse af de formodede gerningsmænd. Det typiske

offer for menneskesmugling er ikke i besiddelse af en lovlig opholdstilladelse og tør derfor ikke henvende sig til de nationale myndigheder. Samtidig sidder de pågældende ofte inde med værdifuld information, der vil kunne anvendes i kampen mod menneskesmugling.

Omfattet af det danske forbehold

Direktivet er baseret på en bestemmelse i traktaten (TEF artikel 63 nr. 3), der giver EU kompetence til at fastsætte foranstaltninger vedrørende opholdstilladelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og ulovligt ophold. Direktivet er omfattet af det **danske forbehold** på det retlige område, hvorfor Danmark ikke er omfattet af direktivets regler.

Direktivet er vedtaget

Direktivet blev endeligt vedtaget på Rådets (RIA) møde den 29. april 2004.

Studenterdirektivet omfattet af det danske forbehold

Et andet direktiv, der er på bordet pt. er Kommissionens forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, faglig uddannelse eller volontørtjeneste (*»Studenterdirektivet«*).¹¹⁶ Der blev opnået politisk enighed om direktivforslaget på Rådets (RIA) møde den 30. marts 2004. Direktivforslaget er omfattet af det **danske forbehold**.

Forslag til Forskerdirektiv

Kommissionen har yderligere præsenteret et direktivforslag¹¹⁷ om en særlig indrejseprocedure for tredjelandsstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning. Direktivforslaget har som mål at lette indrejse og ophold for forskere fra tredjelande, der ønsker at forske i et EU-land.

Ulovlig vs. lovlig indvandring

4.3 Ulovlig indvandring

Som nævnt ovenfor kan EU's politik på indvandringsområdet opdeles i to hovedkategorier: (1) Reguleringen af den lovlige indvandring og (2) bekæmpelsen af den ulovlige indvandring.

EU's mulighed for at vedtage regler om ulovlig indvandring og ulovligt ophold fremgår af EF-traktaten.¹¹⁸ Rådet kan således vedtage foranstaltninger vedrørende:

»ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold.«

Eftersom ulovlig indvandring i de fleste tilfælde foregår ved hjælp af organiserede kriminelle net, der opererer på internationalt plan, finder EU-traktatens bestemmelser¹¹⁹ om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (Søjle III) også anvendelse i et vist omfang på området.

Både tiltag af overstatslig såvel som mellemstatslig karakter

Hvad er ulovlig indvandring?

I Rådets samlede plan til bekæmpelse af ulovlig indvandring fra 2002¹²⁰ angives følgende om begrebet »ulovlig indvandring«:

»7. Ulovlig indvandring er et mangesidet begreb, både hvad angår de personer, der er tale om, og den måde, indrejse og ophold forløber på. Der er for det første de personer, der ulovligt rejser ind i en medlemsstat. Det kan ske enten ved at passere grænsen illegalt eller ved at passere en grænsepost på falske eller forfalskede dokumenter. Der er i disse tilfælde ofte tale om illegal indrejse på individuelt og isoleret grundlag. Den illegale indrejse organiseres dog i stigende omfang af mellemmand, der står for transport, husly, rejsedokumenter, information, overvågning eller anden hjælp, der tager sin begyndelse i hjemlandet, fortsætter i transitlandet og afsluttes i indrejselandet.

Disse menneskesmuglere tager sig dyrt betalt, og mange illegale indvandrere må betale størsteparten af eller alle deres opsavede midler. Hvis illegale indvandrere ikke er i stand til at betale prisen, bliver de ofte ofre for menneskehandlere, der udnytter dem for at få rejseomkostningerne ind igen.

8. Der findes også et stort antal illegale indvandrere i EU, der er indrejst på gyldige visa eller opholdstilladelser, men er blevet boende efter deres udløb. Andre, der kommer fra et land, hvis borgere ikke er underlagt visumpligt for kortvarigt ophold, er simpelt hen rejst ind i landet på et gyldigt rejsedokument. Det ophold, der i første omgang var lovligt, bliver imidlertid ulovligt, når den pågældende begynder at arbejde som selvstændig eller som lønmodtager, hvilket ikke er tilladt for visumfritagne eller i henhold til det udstedte visum. I mange tilfælde bliver folk med regulær opholds- og arbejdstilladelse simpelt hen boende i landet ud over den tilladte periode eller overtræder på anden måde opholdsreglerne.«

Rådet har vedtaget handlingsplaner vedrørende ulovlig indvandring,¹²¹ vedrørende grænsekontrol¹²² og vedrørende en hjemsendelsespolitik.¹²³ Senest har Kommissionen i en meddelelse¹²⁴ fra juni 2003 redegjort for status på området. Kommissionen har yderligere iværksat en overordnet undersøgelse af forholdet mellem ulovlig og lovlig indvandring, som forventes offentliggjort i løbet af 2004.¹²⁵

I det følgende gennemgås visse af de nævnte områder kort.

Den fælles tilbagesendelsespolitik

Et vigtigt element i den fælles asyl- og indvandringspolitik er en effektiv fælles tilbagesendelsespolitik. For at få stablet den fælles tilbagesendelsespolitik på benene har forskellige EU-initiativer set dagens lys.

Kommissionen udsendte således i 2002 en grønbog med titlen »Grønbog om tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold«.¹²⁶

Denne blev fulgt op af en ny meddelelse samme år,¹²⁷ hvorefter Rådet på anmodning af Det Europæiske Råd i Sevilla vedtog et handlingsprogram i november 2002.

De seneste retningslinjer for den fælles tilbagesendelsespolitik fremgår af en meddelelse fra 2003 fra Kommissionen.¹²⁸

»Det er troværdigheden og integriteten i forbindelse med politikken for lovlig indvandring og asyl, der står på spil, hvis der ikke udformes en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold. Endvidere kan der stilles spørgsmålstegn ved alle bestræbelser for at bekæmpe ulovlig indvandring, hvis de, for hvem det lykkes at komme uden om disse foranstaltninger, har held med at fortsætte deres ulovlige ophold. Signalværdien af en mislykket politik for tilbagesendelse af ulovlige indvandrere kan ikke undervurderes.«

Herudover følger det af Rådets handlingsprogram, at der skal udformes integrerede landespecifikke tilbagesendelsesprogrammer. Det Europæiske Råd i Sevilla vedtog i den forbindelse den 28. november 2002 det første specifikke pilotprogram for Afghanistan.

Tilbagetagelsesaftaler

Et væsentligt mål i bekæmpelsen af ulovlig indvandring er at sikre, at ulovlige indvandrere hurtigt vender tilbage til det land, de kom fra. EU's indgåelse af **tilbagetagelsesaftaler** med de berørte tredjelande letter de tilbagesendtes tilbagevenden på en måde, der er acceptabel for både medlemsstaterne og modtagerlandet.

Indtil nu har Rådet givet Kommissionen mandat til at forhandle tilbagetagelsesaftaler med 11 lande (Marokko, Sri Lanka, Rusland, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukraine, Albanien, Algeriet, Kina og Tyrkiet), og Kommissionen har med held afsluttet forhandlingerne med Sri Lanka, Hong Kong og Macao.

Direktiv om tilbagesendelse

Kommissionen har tilkendegivet, at den vil tage initiativ til at udarbejde et forslag til et direktiv om minimumsstandarder for tilbagesendelsesprocedurer og gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse. Dette forslag vil bygge på det eksisterende direktiv¹²⁹ om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere. Kommissionen vil endvidere i løbet af 2004 fremsætte et forslag om finansiel støtte til repatriering af ulovlige indvandre-
re.¹³⁰

Partnerskab med tredjelande

I en konkret opfølgning af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla indkredsede Rådet på sit møde 28.-29. november 2002 ni lande, med hvilke det vil være nødvendigt at intensivere samarbejdet om forvaltning af migrationsstrømmen i første omgang. De ni lande er Albanien, Kina, Serbien og Montenegro, Marokko, Rusland, Tunesien, Ukraine, Libyen og Tyrkiet.

Kommissionen har yderligere i juni 2003 fremsat et forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning¹³¹ om et program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet. Det generelle formål med programmet er fremover specifikt at kunne bistå tredjelande, der er oprindelses- og transitlande, i deres bestræbelser for at sikre en bedre forvaltning af migrationen og navnlig at stimulere tredjelande i forbindelse med deres gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler, der er indgået eller skal indgås med Fællesskabet, eller at støtte dem i forbindelse med gennemførelsen heraf. Der er tale om et flerårigt program (2004 – 2008) med et samlet budget på 250 millioner euro.

Statistik og udveksling af oplysninger

For sikre at den fælles asyl- og indvandringspolitik sker på et sagligt og veloplyst grundlag er det i sagens natur nødvendigt med en hensigtsmæssig indsamling og udveksling af oplysninger, efterretninger, analyser og ikke mindst statistik.

Med hensyn til statistik udtaler Kommissionen i sin meddelelse af 3. juni 2003, at

»For så vidt angår statistik er de foreliggende oplysninger ikke tilstrækkelige til at foretage en ordentlig overvågning og evaluering af politikken vedrørende lovlig og ulovlig indvandring.

Visse medlemsstaters manglende engagement for så vidt angår tilvejebringelse af data og det forhold, at definitioner og statistiske metoder kun delvis er harmoniseret, hvilket ofte resulterer i, at de tilvejebragte data ikke er sammenlignelige, forhindrer en statistisk analyse eller andre resultater. Kommissionen har derfor fremlagt en handlingsplan for indsamling og analyse af fællesskabsstatistik, der har til formål først og fremmest at efterkomme et ønske fra Rådet i dets konklusioner fra maj 2002 om overordnede og fælles rammer for en fremtidig indsats for at forbedre de statistiske data. Et af hovedmålene er at få iværksat en drøftelse af mulige fremtidige retsfor skrifter, der kan understøtte det statistiske arbejde på området.«

Dette betyder dog ikke, at man er på helt bar bund. Således har Eurostat siden 1998 indsamlet månedlige data om asyl og indvandring. Dataindsamlingen blev i 2000 udvidet til også at omfatte Norge og Island.¹³²

Kommissionen har også etableret et såkaldt »europæisk migrationsnetværk«. Dette særlige netværk skal udgøre en systematisk informationsbase, der giver mulighed for at overvåge og analysere de mange problemstillinger med indvandring og asyl ved at dække en række aspekter (politiske, juridiske, demografiske m.m.) og ved at identificere de bagvedliggende årsager.¹³³

Beslutninger på et veloplyst grundlag

Kritik af det statistiske grundlag, men man er dog ikke på helt bar bund

Sammenhæng mellem ulovlig indvandring, menneskehandel og sort arbejde

Menneskesmugling og sort arbejde

Bekæmpelsen af ulovlig indvandring hænger ifølge Kommissionen tæt sammen med bekæmpelse af menneskesmugling og menneskehandel.¹³⁴

Der er sket en række tiltag på dette område: EU vedtog i juli 2002 en rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel,¹³⁵ i november 2002 blev Rådets direktiv om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold vedtaget, ligesom Rådets rammeafgørelse om styrkelse af de strafferetligt rammer for disse aktiviteter blev vedtaget ved samme lejlighed.¹³⁶

Rådet har yderligere som nævnt ovenfor den 29. april 2004 vedtaget et direktiv¹³⁷ om udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder. På samme rådsmøde (RIA) vedtog Rådet også et direktiv om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer.¹³⁸ Direktivet har til formål at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring ved at kræve, at transportvirksomheder på forhånd videregiver passageroplysninger til de kompetente nationale myndigheder. På anmodning af myndigheder, der er ansvarlige for personkontrollen ved de ydre grænser, har transportvirksomhederne pligt til at fremsende oplysninger om de passagerer, de skal befordre til et godkendt grænseovergangssted, som de pågældende passagerer vil benytte med henblik på indrejse på en medlemsstats område.

Også **sort arbejde**¹³⁹ er i Kommissionen søgelys, idet dette ifølge Kommissionen har en tendens til at fungere som en magnet for ulovlig indvandring og kan føre til udnyttelse af og usikkerhed for de involverede indvandrere, samtidig med at det kan underminere finansiering og leveringen af offentlige ydelser og den sociale beskyttelse.

5. Grænsekontrol

Et væsentligt element i skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed er etableringen af en fælles EU-politik for så vidt angår passagen af såvel de indre som de ydre grænser i EU. Denne fælles grænsepolitik omfatter 3 hovedakser:

- 1) Fjernelse af kontrollen ved de indre grænser, således at såvel unionsborgere som tredjelandsborgere kan færdes frit over de indre landegrænser.
- 2) Fælles regler for passage af de ydre grænser
- 3) Samt endelig fælles regler – herunder visumregler – for tredjelandsborgeres færden i EU.

3 hovedakser

Udbygning af Schengen-reglerne

Retsakter vedrørende EU's grænser er som udgangspunkt en videreudvikling af Schengen-reglerne. Selv om reglerne som udgangspunkt er omfattet af det danske forbehold, har Danmark mulighed for på et folkeretligt grundlag at tilslutte sig denne kategori af EU-regler. Danmark har indtil videre tilsluttet sig **samtliche** retsakter på området.¹⁴⁰

Schengen-reglerne og ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser

Grundlaget for den fælles grænsepolitik udgøres af Schengen-reglerne. Som nævnt ovenfor blev Schengen-reglerne, der i deres udgangspunkt var uafhængige af EU-reglerne, med Amsterdamtraktaten (1999) integreret i EU-retten.

Schengen-reglerne udgør grundlaget

Det i praksis mest synlige resultat af Schengen-reglerne er fjernelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser. Schengen-reglerne omfatter imidlertid en lang række områder såsom:

- afskaffelse af kontrollen ved de fælles grænser og overførsel af denne kontrol til de ydre grænser;
- fælles fastlæggelse af betingelser for passage af de ydre grænser;
- adskillelse i lufthavne og havne af passagerer, der rejser inden for Schengen-området, og udefra kommende passagerer;
- harmonisering af vilkårene for indrejse og udstedelse af visa for korte ophold;
- koordination mellem forvaltninger med henblik på overvågning af grænserne (forbindelsesofficerer, harmonisering af personaleinstruktioner og -uddannelse);

- fastlæggelse af transportvirksomheders rolle i kampen mod ulovlig indvandring;
- anmeldelsesforpligtelse for alle borgere i tredjelande, der rejser fra et land til et andet;
- indførelse af ret til observation og forfølgelse fra et land til et andet;
- styrkelse af det retlige samarbejde gennem et hurtigere udleveringssy- stem og en bedre overførelse af fuldbyrdelseskompetence i straffesag- er;
- oprettelse af Schengen-informationssystemet (SIS).

Samarbejdsaftale mellem EU, Norge og Island

En samarbejdsaftale mellem EU, Norge og Island sikrer, at Norge og Island deltager fuldt ud i de praktiske aspekter af Schengen-samarbejdet.

UK og Irland står som udgangspunkt uden for Schengen-samarbejdet, men er dog blevet optaget i den del af samarbejdet, der ikke vedrører fri bevægelighed for personer – dvs. bl.a. politisamarbejdet og SIS.

Også en lettelse for borgere uden for EU

Selv om etableringen af Schengen-området i høj grad er en prak- tisk lettelse for **EU-borgere**, der ikke længere udsættes for grænse- kontrol og herunder ikke længere behøver at vise pas ved passagen af de indre grænser, indebærer Schengen-reglerne også praktiske lettel- ser for **borgere fra lande uden for EU**.

3 måneders op- hold i Schengen- land

En person der kommer fra et land uden for Schengen-området kan opholde sig i op til 3 måneder i Schengen-området, såfremt ved- kommende har gyldig rejsedokumentation. Gyldig rejsedokumentati- on omfatter gyldigt visa, hvis den pågældende kommer fra et land, der er på EU's liste over visum-pligtige lande.¹⁴¹

Tredjelandstats- borgere kan have pligt til at melde sig hos de lokale myndigheder

I forhold til tidligere er dette en betydelig lettelse for de pågæl- dende tredjelandstatsborgere, idet det tidligere kunne forekomme, at den pågældende skulle have visa til samtlige de lande, der skulle be- søges. Alle Schengen-landene med undtagelse Danmark, Norge og Sverige har dog samtidigt indført en pligt til at melde sig hos de lo- kale myndigheder senest tre dage efter indrejse i det pågældende land.

Gyldig rejsedokumentation i Schengen-land

Man skal som rejsende i et andet Schengen-land fortsat være i besiddelse af pas eller anden gyldig rejselegitimation. For danske statsborgere udgør kun **pas** gyldig rejselegitimation. Danske statsborgere kan dog fortsat rejse i de nordiske lande uden at medbringe pas.

For at bekæmpe illegal indvandring skal Schengen-landene som en konsekvens af fjernelsen af de indre grænser endvidere foretage

en **skærpet overvågning af de ydre grænser**, herunder også uden for de almindelige kontrol- og overgangssteder.

Lukning af grænserne

Schengen-konventionens artikel 2 indeholder en mulighed for – under særlige omstændigheder – at suspendere reglerne om åbne grænser. Artikel 2 stk. 2 har følgende ordlyd:

»Når den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver det, kan en kontraherende part dog efter samråd med de øvrige kontraherende parter træffe beslutning om, at der i et begrænset tidsrum iværksættes en national grænsekontrol, der er tilpasset forholdene, ved de indre grænser. Hvis det af hensyn til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed er påkrævet at handle omgående, træffer den pågældende kontraherende part de nødvendige foranstaltninger og underretter snarest muligt de øvrige kontraherende parter herom.«

Schengen Information System (SIS)

Et vigtigt værktøj, der anvendes i forbindelse med grænsekontrollen ved passage af Schengen-landenes ydergrænser, er det såkaldte Schengen Information System (SIS).

SIS er et fælles informationssystem, der indeholder oplysninger om blandt andet udviste og eftersøgte personer, stjålne motorkøretøjer og våben.¹⁴²

Hvad indeholder SIS?

SIS består af dels en national del (N.SIS), dels en central del (en teknisk støttefunktion kaldet C.SIS), der er placeret i Strasbourg i Frankrig.¹⁴³ De enkelte lande foretager indberetninger til N.SIS, hvorefter C.SIS sørger for at oplysningerne fordeles til alle de øvrige Schengen-landes N.SIS. Dermed er de informationer, der ligger i de nationale databaser, N.SIS, og i den centrale database, C.SIS, de samme.

SIS er opdelt i en national del og en central del

Det er de **nationale myndigheder**, der kan indberette og søge oplysninger i SIS. Indberetning og søgning af oplysninger skal foregå i overensstemmelse med den nationale og internationale lovgivning på området. Herudover føres der tilsyn af en »fælles tilsynsmyndighed« for så vidt angår C.SIS,¹⁴⁴ samt af en national tilsynsmyndighed; den nationale tilsynsmyndighed er i Danmark Registertilynet.

Hvad er et SIRENE-kontor?

I tilknytning til SIS har hvert Schengen-land oprettet et såkaldt SIRENE-kontor. Ordet »SIRENE« er en forkortelse for »Supplementary Information Request at the National Entries« eller på fransk »Supplement d'Information Requis à l'Entrée Nationale«. SIRENE-kontorerne er ansvarlige for den tekniske og driftsmæssige funktion af de nationale SIS-systemer samt kontrol af SIS-oplysningernes korrekthed. Kontorerne kan efter anmodning fra de andre Schengen-landes myndigheder give supplerende oplysninger om personer der er registreret i SIS. I Danmark er SIRENE-kontoret organisatorisk placeret i en sektion hos Rigspolitichefen.

Hvilke oplysninger må registreres i SIS?

Schengen-konventionen indeholder regler¹⁴⁵ for hvilke personoplysninger, der må indberettes i SIS. Der er tale om følgende oplysninger:

- efternavn og fornavn, med henvisning til et eventuelt særskilt registreret kaldenavn
- særlige fysiske kendetegn af objektiv og blivende karakter
- første bogstav i andet fornavn
- fødselsdato og fødested
- køn
- nationalitet
- om vedkommende er bevæbnet
- om vedkommende er voldelig
- indberetningsgrund
- forholdsregler

»Uønskede udlændinge« m.m. og »diskret overvågning«

De personer der kan optages i SIS, er primært såkaldt »uønskede udlændinge«,¹⁴⁶ personer, der ønskes udleveret, forsvundne personer eller personer, der af hensyn til deres egen sikkerhed midlertidigt bør tages i varetægt, vidner eller andre personer, der er indstævnet for en domstol, eller som skal have forkyndt en strafferetlig dom eller en tilsigelse til afsoning af frihedsstraf samt personer og genstande, der skal »overvåges diskret«. SIS indeholder også oplysninger om efterlyste motorkøretøjer, skydevåben og identitetsdokumenter såsom pas eller kørekort.

Antal »hits« i 2002

I forbindelse med en forespørgsel til justitsministeren i Folketingssalen den 23. januar 2003, tilkendegav justitsministeren, at der »alene i 2002 var 375 såkaldte hits i udlandet på grundlag af danske indberetninger i informationssystemet«.

SIS har kapacitetsproblemer

Det eksisterende Schengen-informationssystem er dimensioneret til maksimalt at indeholde oplysninger for 18 lande – de 15 deltagerlandene Schengen-lande¹⁴⁷ samt yderligere tre lande – og giver dermed ikke mulighed for at medtage oplysninger fra yderligere lande, hvilket er et problem i forhold til EU's udvidelse pr. 1. maj 2004 med hele

10 nye lande. Etableringen af et ændret og udvidet Schengen-informationssystem (SIS II) med mulighed for tilslutning af yderligere lande er derfor en forudsætning for, at de nye medlemslande vil kunne deltage i Schengen-samarbejdet. Rådet har i denne sammenhæng vedtaget en forordning om udviklingen af SIS II.¹⁴⁸

Etableringen af SIS II vil endvidere give mulighed for at gennemføre forbedringer inden for en række områder for så vidt angår anvendelsen af Schengen-informationssystemet. På rådsmødet (RIA) den 5.-6. juni 2003 vedtog Rådet en række overordnede retningslinjer for, hvad det nye SIS II skal kunne såsom mulighed for links mellem forskellige indberetninger, lagring af biometriske data såsom fotografier og fingeraftryk m.m. Det irske formandskab har yderligere foreslået, at der skal være mulighed for at udveksle oplysninger om mistede og stjålne pas med Interpols database.

Motorkontoret får adgang til SIS

Et forslag til en forordning om adgang til SIS for de tjenester i medlemslandene, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer forventes vedtaget i 2004.¹⁴⁹ Det vil herefter være muligt for eksempelvis et dansk motorkontor at kontrollere om den bil, der ønskes indregistreret, er stjålet, ulovligt handlet eller erklæret forsvundet, ligesom det vil kunne kontrolleres om de personer, der ansøger om en registreringsattest bruger stjålne, ulovligt handlede eller forsvundne identitetspapirer.

Visumpolitik

Det fremgår af EF-traktatens artikel 62, at EU kan vedtage regler vedrørende passagen af de ydre grænser, herunder fælles visumregler. Det kan f.eks. dreje sig om ensartede visum- og sikkerhedsstandarder, etablering af fælles administrative strukturer eller udvikling af et europæisk visum-identifikationssystem.

EU's visumpolitik, der blev udformet som en af de foranstaltninger, der skulle ledsage afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser, er et væsentligt værktøj i bekæmpelsen af ulovlig indvandring. Ulovlig indvandring udgør i den forbindelse et af basiskriterierne for at indkredse de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, foruden andre kriterier som f.eks. den offentlige orden og sikkerhed, EU's eksterne relationer, regional samhørighed og gensidighed.

Visumpolitikken hænger sammen med bekæmpelsen af ulovlig indvandring

Listen over visumpligtige lande (Visumforordningen)

Rådet har ved en forordning ((EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001) fastlagt listen over de **tredjelande**, hvis statsborgere **skal være i besiddelse** af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de **tredjelande**, hvis statsborgere er **fritaget** for dette krav. Listen kan løbende ændres af Rådet – således besluttede Rådet eksempelvis den 6. marts 2003 at føje Ecuador til listen over lande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum for at kunne komme ind i EU.

Et fælles visuminformationssystem (VIS)

Med henblik på at effektivisere den fælles visumpolitik vedtog Rådet i juni 2002 retningslinjerne for indførelsen af et fælles visuminformationssystem (VIS).

Formålet med VIS

Formålet med VIS er navnlig at lette bekæmpelsen af svig, at bidrage til forebyggelsen af »visumshopping« (dvs. at man ansøger om visum i det land, hvor det er nemmest at opnå), at forbedre samarbejdet om visumspørgsmål, at lette identifikationen af personer med henblik på anvendelse af Dublin II-forordningen og tilbagesendesprocedurer, at forbedre forvaltningen af den fælles visumpolitik, samt endelig at bidrage til intern sikkerhed og bekæmpelse af terrorisme.

Tidligst operationelt i 2006

Kommissionen har efterfølgende i april 2003 fremlagt en undersøgelsesrapport om mulighederne for et sådan fælles visuminformationssystem.¹⁵⁰ Det fremgår bl.a. af denne rapport, at første etape af etableringen af visumdatabase og delvis ibrugtagning tidligst kan blive i år 2006. Det fremgår endvidere, at den fælles visumdatabase, herunder med biometriske oplysninger, vil blive verdens største, idet det anslås, at databasen skal have en kapacitet på 20 mio. visumansøgninger om året, og at disse oplysninger skal lagres i fem år – dvs. databasen skal rumme 100 mio. visumansøgninger. De nuværende EU/Schengen-lande modtager ca. 12 mio. visumansøgning om året.

Visuminformationssystemet opbygning og pris

VIS kommer i givet fald til at omfatte et centralt visuminformationssystem (C.VIS) og et nationalt visuminformationssystem (N.VIS) i hver medlemsstat. Udgifterne til investering anslås af Kommissionen til at ligge mellem EUR 130 mio. til EUR 200 mio.¹⁵¹ Det må forventes, at VIS i et eller andet omfang vil blive integreret i SIS II.

Senest har Kommissionen den 13. februar 2004 fremsat forslag til Rådets beslutning om indførelse af VIS med henblik på at give Kommissionen mandat til at forberede den tekniske udvikling af VIS.

Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark mulighed for at tilslutte sig reglerne på mellemstatslig basis.

Danmark kan tilslutte sig reglerne

Biometriske kendetegn

På baggrund af de tragiske begivenheder den 11. september 2001 anmodede medlemsstaterne Kommissionen om straks at gøre en indsats for at forbedre dokumentets sikkerhed for visa og opholdstilladelser. En af svaghederne i det daværende system var, at hverken visummet eller opholdstilladelsen i form af et selvklebende mærkat omfattede nogen form for fotografi eller andre pålidelige identifikationsmidler. Derfor blev det besluttet, at det som et minimum var nødvendigt hurtigst muligt at sikre, at begge dokumenter kom til at indeholde et foto, som opfyldte høje sikkerhedsstandarder. I februar og juni 2002 ændrede Rådet herefter reglerne.¹⁵²

De gamle visa og opholdstilladelser indeholdt ikke ledlegitimation

Kommissionen har efterfølgende den 24. september 2003 fremsat et forslag til forordning,¹⁵³ der medfører yderligere ændringer i reglerne om ensartede udformning af visa og opholdstilladelse.

De foreslåede regler indebærer, at visum og opholdstilladelser for tredjelandstatsborgere skal indeholde biometriske data, dvs. fingeraftryk, og et digitalt billede, der lagres på det relevante dokument i en chip, som bl.a. personalet ved grænseovergangene til EU kan kontrollere. Samtidig fremrykkes fristen for integrering af foto i identitetsdokumenterne fra 2007 til 2005.

Biometriske data i visa og opholdstilladelser

I forbindelse med at RIA-ministrene på deres uformelle møde i Veira i marts 2003 opfordrede Kommissionen til at udarbejde et forslag om at integrere biometriske identifikatorer i det ensartede visum og opholdstilladelsen til tredjelandstatsborgere, tilkendegav Kommissionen, at der bør anvendes en **samlet strategi for alle rejsedokumenter**, herunder EU-borgernes pas. På det efterfølgende møde i Det europæiske Råd i juni 2003 i Thessaloniki tilkendegav man yderligere, at der var brug »en sammenhængende strategi i EU med hensyn til biometriske identifikation eller biometriske data, idet målet må være harmoniserede løsninger for tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter, EU-borgernes pas og informationssystemerne (VIS og SIS II)«.

Amerikanske krav om biometriske pas

Særligt er der behov for fælles regler for **biometriske pas**, da EU er nødt til at indtage en fælles holdning over for den nye amerikanske lovgivning, som kræver, at statsborgere fra visumfritagne lande fra og med 26. oktober 2004 skal være i besiddelse af et pas med biometriske elementer.

De amerikanske myndigheder har dog imødekommet EU's ønske om at udsætte denne frist til 30. november 2006,¹⁵⁴ og har derfor anmodet den amerikanske Kongres om en sådan fristudsættelse. Til gengæld for den fortsatte visa-fritagelse vil de amerikanske myndigheder så – fra og med den 30. september 2004 – i stedet tage fotografier og fingeraftryk af EU-borgere, når disse rejser ind i USA,¹⁵⁵ således som USA har gjort for andre visa-pligtige lande siden 5. januar 2004.

Det rødbedefarvede EU-pas

Det danske, rødbedefarvede EU-pas, er baseret på en række resolutioner om indførelse af et ensartet pas. Baggrunden for at indføre et ensartet pas var et ønske om at lette bevægeligheden for medlemsstaternes statsborgere og fremme alt, hvad der kunne styrke følelsen hos medlemsstaternes borgere af at tilhøre ét og samme fællesskab. Ved resolutionerne er det således bl.a. fastsat, hvilket format et pas skal have, sidetal samt indholdet af den første side, kontrolsiden og de efterfølgende sider.

I overensstemmelse med ønsket om en samlet strategi for alle rejseudokumenter, har Kommissionen i februar 2004 fremsat et forslag¹⁵⁶ til Rådets forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i EU-borgernes pas. Det Europæiske Råd har i den forbindelse tilkendegivet, at den nødvendige lovgivning skal være på plads inden udgangen af 2004.

Danmark kan tilslutte sig reglerne

Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men da der er tale om en **udbygning af Schengen-reglerne**, kan Danmark tilslutte sig reglerne på et folkeretligt grundlag inden 6 måneder.

Olympiaden i 2004

Rådet vedtog den 15. juli 2003 en forordning¹⁵⁷ om foranstaltninger med henblik på at lette procedurene for ansøgning om og udstedelse af visum til medlemmer af »den olympiske familie«, der deltager i De Olympiske eller De Paralympiske Lege i Athen i 2004. Forordningen indebærer, at det gøres lettere at udstede visaer til olympiske atleter fra visumpligtige tredjelande.

En fælles forvaltning af de ydre grænser?

At en række lande i fællesskab vedtager hvilke **fælles regler** de hver især vil anvende ved deres respektive grænsekontroller er én ting. Noget i princippet helt andet er at etablere en **egentlig fælles forvaltning af de ydre grænser**.

Fælles regler er ikke det samme som fælles forvaltning

Allerede på Det europæiske Råds møde i Laeken i december 2001 fik Kommissionen og Rådet mandat til at forbedre samarbejdet mellem medlemslandenes grænsemyndigheder. Blandt andet på baggrund af den kommende udvidelse med 10 nye lande var der i EU en stigende erkendelse af, at de nye medlemslande ikke ville være i stand til at leve op til Schengen-kravene om en **effektiv grænsekontrol**, hvorfor der var behov for en koordineret indsats på området.

Udvidelsen af EU nødvendiggør en effektiv grænsekontrol

I sin meddelelse af maj 2002 med titlen »På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union« redegjorde Kommissionen for sine visioner for en fælles, integreret politik for forvaltningen af de ydre grænser, der bl.a. skulle bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring. Rådets plan for forvaltning af de ydre grænser, der blev vedtaget i juni 2002,¹⁵⁸ tog i den forbindelse udgangspunkt i Kommissionens strategi og målsætninger.

Den integrerede forvaltning omfatter i henhold til Rådets handlingsprogram en række pilotprojekter, evaluering af den operationelle koordinering og det operationelle samarbejde, en fælles grænsekontrollinstans, en fælles håndbog om de ydre grænser samt tiltag til en bedre kontrol og overvågning af EU's ydre søgrænser.

Kommissionen har senest den 12. november 2003 fremsat et forslag¹⁵⁹ til etablering af et **operationelt grænseagentur**, der blandt andet skal koordinere operationelle tiltag vedrørende grænsekontrollen, herunder fælles operationer og projekter ved grænserne. Herudover er det intentionen, at agenturet skal kunne yde teknisk støtte og ekspertbistand i forbindelse med konkrete problemer. Agenturet får dog **ingen udøvende kompetencer**, og der er dermed ikke tale om etablering af et egentligt »europæisk grænsepoliti«.

Et europæisk grænseagentur for grænsekontrol

Der blev på Rådets (RIA) møde den 27.-28. november 2003 opnået enighed om hovedpunkterne i agenturets opgaver. Endelig politisk enighed om grænseagenturet blev opnået på Rådets (RIA) møde

Grænseagenturet starter senest 1. januar 2005

den 30. marts 2004. Agenturet skal påbegynde sine aktiviteter senest 1. januar 2005.

Danmark har ret til at tilslutte sig reglerne

Danmark har - i kraft af sit særlige forbehold vedrørende videreudviklingen af Schengen-reglerne - 6 måneder fra den endelige vedtagelse af forslaget til at tilslutte sig regelsættet på folkeretlig basis.

Hvad med søgrænserne?

Rådet (RIA) har yderligere på samme møde den 27. november 2003 vedtaget et program for **bekæmpelsen af ulovlig immigration over medlemslandenes søgrænser**. Handlingsprogrammet indeholder forslag vedrørende havn-til-havn kontrol, patruljering på eget havterritorium og på det åbne hav, behandling af ulovlige indvandre-re fundet i både, aftaler med tredjelande samt en enkel, håndterbar organisationsstruktur for maritime koordinationscentre. Yderligere peger programmet på finansieringsmuligheder.

Såvel grænsekontrolagenturet som programmet med foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring ved søgrænserne blev drøftet på Det Europæiske Råds møde den 12. december 2003 i Bruxelles, hvor begge tiltag fik støtte fra Det Europæiske Råd.

6. Status for asyl, indvandring og grænsekontrol

Høj politisk prioritet

Sammenfattende kan det konstateres, at mængden af EU-initiativer på området for asyl, indvandring og grænsepolitik efterhånden er ganske omfattende. Der er ingen tvivl om, at området har høj politisk prioritet.

Forventelig overgang til kvalificeret flertal forudsat der er enighed i Rådet

Reglerne på området har indtil videre primært været baseret på **enstemmighed**, men **kvalificeret flertal** må forventes snart at blive reglen i stedet, afhængigt af hvad der er politisk enighed om i Rådet. Efter det gældende traktatgrundlag har Rådet således mulighed for med **enstemmighed** at lade dele af området overgå til kvalificeret flertal. For asylområdet gælder dog, at dette snart – pr. automatik – overgår til kvalificeret flertal uanset enighed herom i Rådet.

I den netop vedtagne forfatningstraktat¹⁶⁰ gælder ligeledes, at asyl, indvandring og grænsekontrol overgår til den »almindelige lovgivningsprocedure«, det vil sige til den traditionelle fællesskabsmetode med kvalificeret flertal i Rådet, initiativmonopol for Kommissionen og fuld kompetence for Domstolen.

Forfatningstraktatens bestemmelser

AFSNIT V

DET CIVILRETTLIGE SAMARBEJDE

1. Baggrund

Det civile retlige samarbejde i EU handler om at finde fælles løsninger på de civile retlige problemer, der kan opstå som følge af den fri bevægelighed over grænserne af personer, varer, tjenesteydelser m.m. Hvad gør man for eksempel i en situation, hvor en fransk virksomhed har et større beløb til gode i forbindelse med en handel med en tysk virksomhed, der har forretningssted i Italien? Er det tysk, fransk eller italiensk lovgivning, der skal anvendes, og er det en tysk, fransk eller italiensk domstol, der skal afgøre sagen?

Et til tider teknisk område

Som det måske fremgår af eksemplet, er der typisk tale om et område af teknisk karakter, der derfor sjældent har større politisk betydning. Ikke desto mindre kan samarbejdet i EU på også dette område have store og meget konkrete konsekvenser også for den enkelte borger, som f.eks. i et tilfælde, hvor en dom i en civil sag om forældremyndighed afsagt i ét land skal fuldbyrdes i et andet EU-land.

EU fik kompetence på det civile retlige område med Maastrichttraktaten i 1993. Det fremgik således af Maastrichttraktaten artikel K.1, at medlemsstaterne – *»med henblik på virkeliggørelsen af Unionens målsætninger, navnlig den fri bevægelighed for personer«* – betragtede blandt andet **det civile retlige samarbejde** som et spørgsmål af fælles interesse.

Danmark deltog så længe samarbejdet var mellemstatsligt

Indtil Amsterdamtraktaten kunne Danmark deltage i det civile retlige samarbejde, for ifølge det danske forbehold (Edinburgh-afgørelsen) deltager Danmark, *»fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om den Europæiske Union«* – med andre ord deltager Danmark fuldt ud så længe samarbejdet foregår på mellemstatslig basis under Søjle III.

Hvad er civilret?

Civilret er den del af juraen, der handler om person-, familie-, formue- og arveret. Det kan f.eks. være regler om, hvornår en aftale er juridisk bindende eller regler om, hvornår et ægteskab er indgået. Det kan også være regler om arv eller om forældremyndighed. **Civilretten** har ikke noget med **strafferet** at gøre, og det **civilretlige samarbejde** i EU har derfor ikke noget at gøre med det **strafferetlige samarbejde** i EU.

Med Amsterdamtraktaten i 1999 blev det civilretlige samarbejde imidlertid flyttet fra det mellemstatslige samarbejde i Søjle III til det overstatslige samarbejde i Søjle I, hvorved det danske forbehold blev aktiveret. Danmark deltager herefter ikke i det civilretlige samarbejde,¹⁶¹ ligesom Danmark ikke er bundet af Rådets eller EF-domstolens afgørelser på området.

Som nævnt ovenfor kan Danmark dog anmode om at blive tilsluttet udvalgte retsakter på grundlag af en **parallelaftale** på mellemstatsligt grundlag.

2. Den institutionelle ramme

2.1 Overordnede retningslinjer

Den retlige ramme for tiltag på det civilretlige område er fastsat i en bestemmelse i traktatgrundlaget (artikel 65), der har følgende ordlyd:

»Foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med **grænseoverskridende virkninger**, der skal træffes i henhold til artikel 67, og i det omfang de er **nødvendige for det indre markeds funktion**, omfatter

- a) forbedring og forenkling:
 - af ordningen for **forkyndelse** af retslige og udenretslige dokumenter på tværs af grænserne
 - af samarbejdet om **bevisoptagelse**
 - af **anerkendelsen** og **fuldbyrdelsen** af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager, samt af afgørelser i udenretslige sager
- b) fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om **lovvalg** og **konflikter om stedlig kompetence**
- c) fjernelse af hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende, om nødvendigt ved fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes **civile retsplejeregler**.«

Det fremgår således direkte af bestemmelsen ordlyd, at regler på området i princippet kun kan vedtages såfremt det er nødvendigt for det indre markeds funktion, ligesom der skal være tale om et civilretligt område med grænseoverskridende virkning.

En EU-privatret?

Formuerettens rolle i den europæiske integrationsproces er steget markant i de seneste år. Forskellige dele af formueretten er blevet delvis harmoniseret som følge af et voksende antal EU-bestemmelser inden for selskabsretten, arbejdsretten, ophavsretten og aftaleretten. På denne baggrund kan man tale om en »EU-privatret«, forstået som samlingen af alle bindende regler vedtaget på EU-plan – inklusive EF-Domstolens retspraksis – vedrørende retsforhold mellem private.¹⁶²

Medlemslandenes retssystemer må ikke udgøre en »teknisk handelshindring«

På sin vis kan man sige, at det civile retlige samarbejde udgør næste skridt i etableringen af et egentligt indre marked, hvor man i første omgang har brugt energien på at fjerne de tekniske handelshindringer og andre former for administrative barrierer for den fri cirkulation af varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Næste skridt går så her ud på at sikre, at forskellene i medlemslandenes retssystemer ikke i sig selv udgør en »teknisk handelshindring«, der hæmmer virksomhedernes lyst til etablere sig på nye markeder, eksempelvis af frygt for langsommelige og dyre procedurer eller uforståelige udenlandske retssystemer. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 formuleres det således:

»28. I et ægte, europæisk retligt område bør enkeltpersoner og virksomheder ikke forhindres i eller tilskyndes til ikke at udøve deres rettigheder som følge af uforenelige eller komplicerede retlige og administrative systemer i medlemsstaterne.«

3 hovedtemaer

I Tammerfors blev det yderligere besluttet at tiltag på området skulle baseres på tre hovedtemaer: **Bedre adgang til domstolene** (»**access to justice**«), **gensidig anerkendelse af retsafgørelser** og **større konvergens på det civile retlige område**.

Gensidig anerkendelse udgør hjørnestenen i samarbejdet

Særligt den gensidige anerkendelse af retsafgørelser blev fremhævet, idet dette skulle være »*hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område.*« En øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil således ifølge Det Europæiske Råd sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder.

Princippet om gensidig anerkendelse

Princippet om gensidig anerkendelse af varer m.m. udgjorde i sin tid et meget væsentligt element i etableringen af det indre marked.¹⁶³ I henhold til dette princip er udgangspunktet, at medlemsland B må acceptere at en vare, der er bragt i omsætning i medlemsland A, indføres og sælges i medlemsland B. Kun såfremt helt særlige forhold¹⁶⁴ gør sig gældende kan medlemsland B modsætte sig, at varen sælges på dets territorium. Der gælder med andre ord en formodning for, at en vare, der har fået lov til at blive markedsført og solgt i medlemsland A, er god nok til også at blive markedsført og solgt i medlemsland B. Medlemsland B skal i medfør af dette princip som udgangspunkt stole på lødigheden og kvaliteten af medlemsland A's lovgivning og myndigheder.

I det omfang princippet anvendes på retsafgørelser, indebærer det, at en retsafgørelse afsagt i land A skal »cirkulere frit« og uden videre skal lægges til grund i land B. Det lægges med andre ord til grund, at en retsafgørelse, hvis kvalitet er god nok til borgerne i land A, også må være god nok til borgerne i land B. Det følger heraf, at det er en grundlæggende forudsætning for princippet anvendelse på det retlige område, at medlemslandene har **fuld tillid** til hinandens retssystemer.

Privatpersoner og virksomheder skal have lige så let adgang til domstole og myndigheder i andre medlemsstater som i deres egen, og de retlige og administrative systemer i medlemsstaterne må ikke være så komplicerede, at dette forhindrer borgerne i eller på forhånd får dem til at opgive at udøve deres rettigheder. Lige så vigtigt er det, at privatpersoner og erhvervsdrivende nyder retssikkerhed, og derfor bør domme og afgørelser respekteres og fuldbyrdes i hele EU.

Med andre ord skal en dansk EU-borger på sigt kunne have lige så stor tillid til en afgørelse afsagt af en siciliansk eller græsk byret som til en afgørelse afsagt af byretten i København. Ligeledes skal det på sigt sikres, at det ikke er mere besværligt at få dommen efterlevet, blot fordi dommen er afsagt i et andet medlemsland, eller fordi den dømte person eller virksomhed befinder sig i et andet medlemsland.

I Tammerfors blev det således besluttet, at der burde ske en

»yderligere begrænsning af de mellemliggende foranstaltninger, der stadig kræves for at muliggøre anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse eller en dom i den anmodede stat. Som et første skridt bør disse mellemliggende procedurer afskaffes for så vidt angår afgørelser om mindre krav på handels- og forbrugerområdet samt med hensyn til visse retsafgørelser i familietvister (f.eks. krav vedrørende underholdsbidrag og samværsret). Sådanne afgørelser vil da automatisk være anerkendt i hele EU uden mellemliggende procedurer eller grund til at nægte fuldbyrdelse. I forbindelse hermed kan der fastlægges en række minimumsstandarder for specifikke aspekter af civil retspleje.«

Tillid til andre medlemslandes retssystemer en forudsætning

Eksekvaturproceduren

Et afgørende element i etableringen af fri bevægelighed for retsafgørelser m.m. er i **første omgang** begrænsningen og i **sidste ende** afskaffelsen af den såkaldte »eksekvaturprocedure«.

Eksekvaturproceduren er den formelle prøvelse, som en udenlandsk retsafgørelse undergives som led i fuldbyrdelsen i en anden medlemsstat.

Inden en udenlandsk retsafgørelse kan lægges til grund for fuldbyrdelse i for eksempel Danmark kontrollerer man med andre ord om **retsafgørelsens kvalitet** er i orden. Kontrollen er især nødvendig såfremt man ikke har tillid til det retssystem, der har truffet retsafgørelsen. Har man derimod tillid til at alt er gået ordentligt for sig i forbindelse med den udenlandske retsafgørelse er eksekvaturproceduren et forsinkende element i den fri bevægelighed for retsafgørelser.

Kvalificeret flertal og fuldt ud inddraget Europa-Parlament

2.2 Lovgivningsproceduren (stemmeregler m.m.)

Stemmereglerne for det civile retlige område blev ændret med Nicetraktaten. Udgangspunktet er herefter, at tiltag på det civile retlige område vedtages efter proceduren i artikel 251, det vil sige efter reglerne om **fælles beslutningstagen**. Fælles beslutningstagen indebærer, at lovgivning vedtages på forslag af Kommissionen (initiativmonopol), med **kvalificeret flertal** i Rådet og med Europa-Parlamentet som **medlovgiver** (Europa-Parlamentet kan blokere for vedtagelsen af retsakter).

Familieret undtaget

Dog gælder der for så vidt angår regler med **familieretlige** aspekter, at disse fortsat indtil videre vedtages med **enstemighed** i Rådet og med blot **høringsret** for Europa-Parlamentet.

Domstolens rolle som på asyl- og indvandringsområdet

Med hensyn til Domstolens rolle gælder, at denne – på grund af samarbejdets placering i det overstatslige samarbejde (Søjle I) – som udgangspunkt har en almindelig kompetence, der dog er underlagt visse begrænsninger, svarende til hvad der gælder på asyl- og indvandringsområdet (se ovenfor i afsnit IV.2.4).

Som nævnt ovenfor er det civile retlige samarbejde i EU omfattet af det danske retlige forbehold.

3. Vedtagne retsakter

I sit Scoreboard¹⁶⁵ fra december 2003 har Kommissionen tilkendegivet, at der »er sket sikre fremskridt inden for det civile retlige samarbejde inden for rammerne af programmet for gensidig aner-

kendelse af retsafgørelser«. I det følgende gennemgås kort de væsentligste retsakter på dette område.

3.1 Rådets program med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område

Den 30. november 2000 vedtog Rådet et program med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.¹⁶⁶ Programmet omfatter en række foranstaltninger, der skal udvide princippet om gensidig anerkendelse til at omfatte alle områder vedrørende civil- og handelssager ved at afskaffe alle mellemliggende procedurer¹⁶⁷ for anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske domme og afgørelser.

Selv om der allerede er vedtaget retsakter på visse områder – såsom eksempelvis Bruxelles I-forordningen – er disse retsakter ifølge Rådet ikke tilstrækkeligt vidtgående. Programmet omhandler derfor **fire hovedområder**, hvor der er behov for yderligere tiltag:

- De spørgsmål på det civil- og handelsretlige område, der er omfattet af Bruxelles I – forordningen,
- de familieretlige områder, der er omfattet af Bruxelles II – forordningen, samt de familiesituationer, der opstår gennem andre samlivsformer end ægteskab
- formueforholdet mellem ægtefæller og de formueretlige konsekvenser af opløsningen af papirløse forhold, samt
- arv efter loven eller testamente.

I programmet bruges vendingen »retsafgørelsernes fri bevægelighed« i øvrigt flere gange, hvilket illustrerer de tætte bånd til logikken fra det indre marked.

4 hovedområder

»Fri bevægelighed for retsafgørelser«

Hvad er international privatret?

En del af de retsakter, der vedtages i forbindelse med det civile retlige samarbejde vedrører et område af juraen, der kaldes international privatret. Den internationale privatret beskæftiger sig med tre hovedspørgsmål, der typisk stilles i forbindelse med juridiske konflikter over landegrænserne:

- 1) Hvilket lands domstol har kompetence til at dømme i en given sag?
Dette er spørgsmålet om domstolens internationale kompetence og er uafhængigt af spørgsmålet, om hvorvidt domstolen skal anvende sit eget eller et andet lands love ved pådømmelsen af en sag.
- 2) Hvilket lands lovgivning skal lægges til grund, når domstolens skal vurdere sagen?
Dette er spørgsmålet om lovvalg.
- 3) Og endelig, hvilken retsvirkning har en dom afsagt i et land (domslandet) for en sagspart i et andet land (fuldbyrdeslandet)? Kan en dom afsagt af en spansk domstol for eksempel fuldbyrdes overfor en sagspart, der befinder sig i Danmark?

Område 1) og 3) er i EU-retlig sammenhæng reguleret ved »Bruxelles I«-forordningen, der afløste Bruxelles-konventionen fra 1968. Danmark er dog på grund af sit forbehold på det retlige område ikke omfattet af forordningen, men derimod fortsat af Bruxelles-konventionen fra 1968.

Område 2) om lovvalg er i et vist omfang reguleret af Romkonventionen om lovvalget for kontrakter.

3.2 Bruxelles I – forordningen

Bruxelles-konventionen af 27. september 1968, der blev indgået af EF's daværende seks medlemmer, indeholdt regler om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område.¹⁶⁸ Denne konvention, der er blevet ændret flere gange,¹⁶⁹ er nu omdannet til en forordning, Rådets forordning nr. 44/2001, populært kaldet **Bruxelles I – forordningen**.¹⁷⁰

Hæmning af det indre marked

I forordningens præambel fastslås det, at forskelle mellem de nationale regler for retternes kompetence og for anerkendelse af retsafgørelser virker hæmmende for det indre markeds funktion. Det er derfor nødvendigt med mere ensartede regler, ligesom det er nødvendigt at forenkle formaliteterne på området.

Hvad går Bruxelles I-forordningens regler ud på?

Som Bruxelles I-forordningens titel indikerer, indeholder forordningen regler på to hovedområder:

For de første indeholder forordningen regler, der afgør **hvilket lands domstol, der er kompetent i en given sag**. Hvis eksempelvis person A i Tyskland har indgået en aftale med person B i Spanien, og såfremt der opstår uenighed om aftalens indhold, indeholder Bruxelles I-forordningen regler, der afgør, om det er en spansk eller en tysk domstol, der har kompetence til at afgøre spørgsmålet.

For det andet indeholder forordningen regler, der handler om **anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser**, dvs. regler for hvornår en dom afsagt i land Y kan anerkendes og fuldbyrdes i land X. Hvis eksempelvis person A i ovenstående eksempel er bosiddende i Tyskland og bliver dømt ved en spansk domstol, indeholder forordningen regler, der afgør hvordan den spanske dom kan anerkendes og fuldbyrdes i Tyskland.

På grund af det danske forbehold er **Danmark** ikke omfattet af Bruxelles I-forordningen. I stedet er Danmark omfattet af Bruxelles-konventionen i forholdet til de øvrige EU-lande. Danmark har dog anmodet om en parallelaftale, som der pt. forhandles om.

Danmark ikke omfattet på grund af det danske forbehold

Særligt i forhold til de 10 nye medlemslande er der et »hul« i reglerne, idet Bruxelles-konventionen ikke omfatter de nye medlemslande, der i stedet har tilsluttet sig Bruxelles I-forordningen. Der er således ingen fælles regler på området i forholdet mellem Danmark og de nye medlemslande.¹⁷¹

3.3 Bruxelles II- & Forældreansvarsforordningerne

Det Europæiske Råd i Tammerfors slog i sine konklusioner¹⁷² fast, at retsafgørelser truffet i **familielvister** burde anerkendes »*automatisk [...] i hele EU uden mellemliggende procedurer eller grunde til at nægte fuldbyrdelse*«.

Fri bevægelighed for retsafgørelser i familiesager

Bruxelles II-forordningen¹⁷³ fastsætter i den forbindelse regler for **kompetence, automatisk anerkendelse og forenklet fuldbyrdelse** af visse retsafgørelser, der træffes i forbindelse med skilsmisse eller separation. Specielt hvad angår forældremyndighed, er forordningen begrænset til at omfatte afgørelser om forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn, som er afsagt i **forbindelse** med ægteskabssager. Regler om forældreansvar anvendes ofte i forbindelse med ægteskabssager, og det er derfor ifølge Rådet hensigtsmæssigt, at have reglerne samlet i en retsakt. Forordningen trådte i kraft den 1. marts 2001.

Separation, skilsmisse og forældremyndighed

Forordningen tager sit udgangspunkt i, at den familieretlige lovgivning varierer fra et medlemsland til et andet. Dette udgør især et problem i tilfælde af en skilsmisse, hvor ægteparret består af to forskellige nationaliteter. I den situation er det hensigtsmæssigt at have regler for hvilket lands domstol, der er kompetent til at tage stilling til spørgsmål om skilsmisse og forældremyndighed, ligesom det er hensigtsmæssigt, at de domme/retsafgørelser der afsiges også kan anerkendes og håndhæves i begge parters hjemland.

Ægtepar med to nationaliteter

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om forældremyndighed er den eksisterende Bruxelles II-forordning imidlertid ikke særligt omfattende, idet den eksempelvis ikke finder anvendelse i en situation,

hvor forældrene ikke er gift, eller hvor forældremyndighedsspørgsmålet ikke afgøres i umiddelbar sammenhæng med skilsmissemålet.

Forældreansvarsforordningen

På baggrund af et fransk forslag af 3. juli 2001 til en Rådsforordning, der tog sigte på at lette samværsretten over grænserne gennem afskaffelse af fuldbyrdelsesproceduren, når det drejer sig om børn af skilte eller separerede forældre, samt på baggrund af et kommissionsforslag af 6. september 2001 vedrørende samme emne, fremsatte Kommissionen derfor den 3. maj 2002 et forslag til Rådets forordning om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældremyndighed (**Forældreansvarsforordningen**).

Rådet vedtog herefter den 27. november 2003 forordningen,¹⁷⁴ der på sigt vil ophæve den eksisterende Bruxelles II forordning.

Alle beslutninger om forældremyndighed omfattet

Forældreansvarsforordningen indebærer et **udvidet anvendelsesområde** i forhold til Bruxelles II-forordningen. Forordningens anvendelsesområde omfatter således alle beslutninger vedrørende forældremyndighed, ligesom barnets ret til at se begge forældre sikres. Forældreansvarsforordningen indeholder ligeledes regler vedrørende **børnebortførelse**.

Reglerne i forældreansvarsforordningen finder anvendelse fra 1. marts 2005.

Udpluk af regler i forældreansvarsforordningen

- Forældreansvarsforordningen finder anvendelse på blandt andet spørgsmål vedrørende skilsmisse, separation, forældremyndighed, samværsret, værgemål, anbringelse af barnet på institution (artikel 1)
- Retten i den medlemsstat, hvor barnet har sit sædvanlige opholdssted er kompetent til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende forældreansvar (artikel 8)
- Retsafgørelser, der er truffet i en medlemsstat skal som udgangspunkt anerkendes i de øvrige medlemsstater, uden at der stilles krav om anvendelsen af en særlig procedure (artikel 21)
- En afgørelse om samværsret truffet af en medlemsstat skal oprøvet lægges til grund og fuldbyrdes i et andet medlemsland (artikel 41)
- En afgørelse om tilbagegivelse af et »bortført« barn truffet af en medlemsstat skal oprøvet lægges til grund og fuldbyrdes i et andet medlemsland (artikel 42)

Såvel UK som Irland deltager fuldt ud i anvendelsen af forordningen, hvorimod Danmark som følge af sit **forbehold på det retlige område** står uden for. Danmark har søgt om en **parallelaftale** for så vidt angår Bruxelles II-forordningen, men ansøgningen er indtil videre ikke blevet imødekommet af Kommissionen.

Danmark deltager ikke på grund af det retlige forbehold

3.4 Konkursforordningen

Virksomhedernes aktiviteter har i stadig stigende grad grænseoverskridende virkninger og er derfor i stadig større omfang underlagt Fællesskabets retsregler. Eftersom virksomheders konkurs også kan have betydning for det indre markedes funktion, har Kommissionen og Rådet vurderet, at der er behov for en fællesskabsretsakt, som foreskriver en samordning af de foranstaltninger, der skal træffes vedrørende en insolvent skyldners aktiver. Det er med andre ord Rådets vurdering, at en **rational og effektiv insolvensbehandling** i sager med **grænseoverskridende elementer** er en forudsætning for et **velfungerende indre marked**.

Det indre marked og konkurser

Hvorfor er det hensigtsmæssigt med fælles regler om konkurs?

Hvis en leverandør i land A skal levere varer til en virksomhed i land B, kan det have indflydelse på leverandørens vilje til at give kredit, levere yderligere varer etc. om land B's lovgivning for konkurs giver leverandøren ordentlige muligheder for – i tilfælde af virksomhedens økonomiske problemer – i givet fald at kunne få sine penge eller sine varer igen.

Den 29. maj 2000 vedtog Rådet forordning nr. 1346/2000 om konkurs. Konkursforordningen indeholder regler om retternes og kuratorernes (dvs. den person, der behandler konkursboet) **kompetence, lovvalg** samt **anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser** på det **insolvensretlige område**. Reglerne i konkursforordningen dækker således i et vist omfang samme områder som reglerne i Bruxelles-I forordningen, der imidlertid udtrykkeligt undtager konkurs og insolvens fra sit anvendelsesområde.

Det grundlæggende princip i konkursforordningen er, at medlemsstaterne skal anerkende hinandens konkurser m.v. Det er endvidere udgangspunktet, at insolvensbehandling af en skyldner, der har aktiver i flere medlemsstater, skal ske i den medlemsstat, hvor centret for skyldnerens hovedinteresser er.

Gensidig anerkendelse af konkurs

Danmark deltager ikke på grund af det retlige forbehold

Konkursforordningen trådte i kraft den 31. maj 2002. På grund af **det danske forbehold på det retlige område** gælder konkursforordningen ikke for Danmark. Danmark har søgt om en **parallelaftale** på området, men Kommissionen har indtil videre ikke imødekommet den danske ansøgning. Den praktiske konsekvens af dette er formentligt, at en grænseoverskridende konkurs alt andet lige er forholdsmæssigt mere kompliceret at håndtere for danske aktører (kreditorer & debitorer) end for økonomiske aktører i andre EU-lande.

3.5 Forkyndelsesforordningen

Med den såkaldte forkyndelsesforordning¹⁷⁵ er der fastsat **fælles regler for forkyndelse af retlige og udenretlige dokumenter i EU i civile og kommercielle sager**. Forordningen finder anvendelse i situationer, hvor et retsligt eller udenretsligt dokument skal sendes fra et medlemsland til et andet for at blive forkyndt dér.

Reglerne i forordning er baseret på en konvention af 26. maj 1997¹⁷⁶ med samme titel, der dog aldrig trådte i kraft.

Danmark deltager indtil videre ikke på grund af det retlige forbehold

UK og Irland deltager fuldt ud i anvendelsen af konkursforordningen. Danmark har fremsat ønske om indgåelse af en **parallelaftale** på området, og Rådet har givet Kommissionen **forhandlingsmandat** hertil den 8. maj 2003, hvorfor der pågår pt. forhandlinger herom.

3.6 Retshjælps-direktivet

Den 27. januar 2003 vedtog Rådet et direktiv¹⁷⁷ om **forbedret adgang til domstolsprøvelse i grænseoverskridende tvister** gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp i forbindelse med sådanne tvister.¹⁷⁸

Bestemmelserne i dette direktiv finder anvendelse på såkaldt grænseoverskridende civile sager, med andre ord sager, hvor den person, der ansøger om retshjælp, ikke er bosiddende i den medlemsstat, hvor domstolsprøvelsen skal finde sted, eller hvor retsafgørelsen skal fuldbyrdes.

I den forbindelse opstiller direktivet det princip, at alle personer, der ikke har de nødvendige midler til at gøre deres rettigheder gældende ved en domstol, har ret til en passende retshjælp.

Direktivet indeholder en beskrivelse af, hvad »passende retshjælp« indebærer:

- adgang til rådgivning forud for en retssag
- juridisk bistand og repræsentation i retten
- fritagelse for eller hjælp til at betale sagsomkostninger og omkostninger forårsaget af sagens grænseoverskridende karakter.

Hvad er passende retshjælp?

Direktivet opstiller ligeledes de betingelser for ansøgerens økonomiske forhold og for sagens realitet, som medlemsstaterne kan kræve opfyldt for at bevilge retshjælp.

UK og Irland deltager fuldt ud i anvendelsen af direktivet. Danmark deltager som følge af sit **forbehold på det retlige område** ikke i anvendelsen af direktivet. Direktivet skal være implementeret senest den 30. november 2004.

Danmark deltager ikke på grund af det retlige forbehold

3.7 Rådets forordning om bevisoptagelse i et andet medlemsland

Rådet vedtog den 28. maj 2001 en forordning¹⁷⁹ om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område.

For at der kan træffes afgørelse i en civil- og handelsretlig sag, der er anlagt ved en ret i en medlemsstat, kan det være nødvendigt at optage bevis i en anden medlemsstat. Med Rådets forordning om samarbejde om **bevisoptagelse** på det civilretlige og handelsretlige område fastlægges der fælles regler for bevisoptagelse i sådanne situationer. Forordningens regler finder anvendelse dels i en situation, hvor retten i ét medlemsland anmoder retten i et andet medlemsland om at foretage bevisoptagelse, dels anvendes reglerne i en situation, hvor en ret i ét medlemsland selv ønsker direkte at optage bevis i et andet medlemsland.

Til tider nødvendigt at optage bevis i et andet medlemsland

UK og Irland deltager fuldt ud i anvendelsen af forordningen. Danmark deltager som følge af sit forbehold på det retlige område ikke i anvendelsen af forordningen. Forordningens regler trådte i kraft den 1. januar 2004.

Danmark deltager ikke på grund af det retlige forbehold

3.8 Andre vedtagne retsakter på det civilretlige område

Af andre vedtagne retsakter på det civilretlige område kan her nævnes

Et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af **et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav**. Forordningen har til formål at indføre et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument for ubestridte krav ved gennem fastsættelse af mindstestandarder at tillade fri bevægelighed for retsafgørelser, retsforlig og officielt bekræftede dokumenter overalt i medlemsstaterne uden nogen mellemliggende procedure i fuldbyrdesstaten forud for anerkendelsen og fuldbyrdesen. Det følger af forordningen, at en retsafgørelse, der er attesteret som et europæisk tvangsfuldbyrdesdokument i domsstaten, anerkendes og fuldbyrdes i de øvrige medlemsstater, uden at der kræves en afgørelse om såkaldt eksigibilitet, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen (afskaffelse af eksekvaturproceduren).
- Rådets forordning (EF) nr. 290/2001 af 12. februar 2001 om videreførelse af tilskyndelses- og udvekslingsprogrammet for aktørerne inden for retsvæsenet for så vidt angår det civilretlige område (**Grotius-programmet**), der har som formål at styrke kendskabet til de øvrige medlemsstaters juridiske og retlige systemer på det civilretlige område ved hjælp af uddannelses-, udvekslings- og praktikprogrammer m.v.
- Rådets beslutning af 28. maj 2001¹⁸⁰ om oprettelse af **et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område**, der sigter mod at forbedre det praktiske civilretlige samarbejde samt mod etablering af et informationssystem med henblik på at lette adgangen til domstolene for personer, der er involveret i grænseoverskridende sager. Netværket indeholder oplysninger om EU-landene, EU-ret, international ret og forskellige emner i forbindelse med civil- og handelsret. Netstedet vedligeholdes af Kommissionen.¹⁸¹

Grotius-programmet

Europæisk retligt netværk på det civilretlige område

Udover konkrete lovgivningsinitiativer omfatter samarbejdet på det civilretlige område også mere »bløde« tiltag såsom informationskampagner, uddannelsestilbud, publikationer m.m., der alt sammen skal medvirke til at øge opmærksomheden om reglerne og alt i alt medvirke til etableringen af en europæiske »retsfølelse«.

En europæisk retsfølelse

På hvilke områder har Danmark indgået parallelaftaler på det civilretlige område?

Danmark har anmodet om parallelaftaler for så vidt angår 4 retsakter på det civilretlige område: Bruxelles I-, Bruxelles II-, Konkurs- og Forkyndelsesforordningerne.

Kommissionen har kun indvilliget i at indlede forhandlinger for så vidt angår Forkyndelsesforordningen og Bruxelles I-forordningen.

4. Kommende initiativer

Kommissionen har yderligere bebudet en række initiativer på det civilretlige område.¹⁸² Af pladshensyn nævnes her kun et udvalg.

Kommissionen fremlagde i december 2002 en grøn bog¹⁸³ om en **EF-procedure for betalingspåbud** (en inkassoprocess) og om foranstaltninger til forenkling og fremskyndelse af søgsmål om krav af mindre værdi. Kommissionen foreslog i grønbogen, at der indføres en europæisk inkassoprocess, der skal gøre det nemmere at inddrive økonomiske krav, hvis størrelse og eksistens er ubestridt af debitor (skyldneren). Kommissionen har herefter den 19. marts 2004 fremsat et forslag til en forordning om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure.¹⁸⁴ Endvidere argumenteres der i grønbogen for at indføre en forenklet procesform for mindre og ukomplicerede sager – en såkaldt **småsagsproces**. Forslag til fælles regler for en småsagsproces forventes ligeledes fremsat, men dog først mod slutningen af 2004.¹⁸⁵

En EU-inkassoprocess

Internationale konventioner

EU's kompetence på det civilretlige område indebærer også, at Det Europæiske Fællesskab tilslutter sig internationale konventioner på medlemslandenes vegne. Eksempelvis har Kommissionen den 27. juni 2003 fremsat forslag til Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse af protokollen af 2002 til Athen-konventionen af 1974 om søtransport af passagerer og deres bagage.¹⁸⁶

På lovvalgsområdet foreligger der en grøn bog fra 2002 om **lovvalget i kontraktforhold**.¹⁸⁷ Grønbogen indeholder forslag om at

omdanne Romkonventionen om lovvalg i kontraktforhold til en forordning. Der foreligger yderligere et forslag til en **forordning om lovvalget uden for kontraktforhold (»Rom II«)**.¹⁸⁸

Herudover planlægger Kommissionen i henhold til det halvårlige Scoreboard at fremlægge hvidbøger vedrørende **skilsmisse**, vedrørende **formueforholdet mellem ægtefæller og ugifte samlevende**, samt vedrørende **arv**.

Kommissionen har yderligere bebudet et **direktivforslag om alternativ konfliktløsning** i 2004, ligesom Kommissionen har fremlagt en **grønbog om underholdsbidrag**.¹⁸⁹

Endelig har Kommissionen offentliggjort en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om **en mere sammenhængende europæisk aftaleret**¹⁹⁰ indeholdende overvejelser om, hvorvidt en harmonisering af medlemslandenes aftaleret er hensigtsmæssig.

AFSNIT VI

POLITISAMARBEJDE OG RETLIGT SAMARBEJDE I KRIMINALSAGER

1. Baggrund

Som nævnt i dette småtryks indledende afsnit eksisterede der allerede inden Schengen-konventionen og inden Maastrichttraktaten et samarbejde på det politimæssige og strafferetlige område. Dette samarbejde skete på mellemstatsligt niveau og primært indenfor rammerne af EPS- og TREVI-samarbejdet.

Det Europæisk
Politiske
Samarbejde

EPS var en forkortelse for det Europæiske Politiske Samarbejde, og drejede sig primært om at etablere en fælles udenrigspolitik. EPS fik sit første traktatgrundlag med Fællesakten (1987) og udviklede sig siden hen til Den Fælles Udenrigs- og SikkerhedsPolitik (FUSP) i Maastrichttraktaten og efterfølgende traktater.

Det startede med
TREVI-
samarbejdet

TREVI var en forkortelse for **T**errorisme, **R**adikalisme, **E**kstremisme og »**V**iolence **I**nternationale«. Det var samtidig en henvisning til Trevi-fontænen i Rom, hvor de deltagende landes indenrigsministre var forsamlet den 1. december 1975, da de iværksatte samarbejdet. Dette uformelle samarbejde bestod af landenes politichefer og blev stablet på benene med henblik på at bekæmpe terrorisme, således som denne blandt andet havde manifesteret sig i form af »De Røde Brigader« i Italien eller »Rote Arme Fraktion« i Tyskland.

Samarbejdet udviklede sig til et samarbejde om bekæmpelse af terrorisme (TREVI I), uddannelse og udveksling af oplysninger (TREVI II), bekæmpelse af organiseret kriminalitet (TREVI III) samt åbning af de fælles grænser (TREVI 92).¹⁹¹ Samarbejdet førte også til i alt 7 konventioner på det strafferetlige område, men ingen af dem trådte nogen sinde i kraft grundet manglende ratifikation.¹⁹²

Voksende behov
for koordination
mellem forskellige
fora

Efterhånden som det ovenfor nævnte samarbejde uden for det daværende EF's rammer voksede i omfang, opstod behovet for at sikre en ordentlig koordination mellem de forskellige samarbejdsfora, ligesom der var behov for at sikre koordinationen og afgrænsningen i forhold til EF-samarbejdets initiativer vedrørende fri bevægelighed for personer, varer m.v.

I forbindelse med forhandlingerne, der førte frem til underskrivelsen af Maastrichttraktaten, kom der endvidere, under indtryk af opbruddet i Central- og Østeuropa og den virkning opbruddet kunne have på kriminalitetsudviklingen i hele Europa, fokus på det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Opbrud i øst styrkede fokus

Samarbejdet blev traktatfæstet ved Maastrichttraktaten i 1993 som en del af det **mellemstatslige samarbejde** i den såkaldte Søjle III i Maastrichttraktatens søjlestruktur. TREVI-samarbejdet førte herudover til dannelsen af Europol.

Eksempler på tidligere former for politimæssigt og strafferetligt samarbejde

Det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem de europæiske lande er ikke en ny ting. Mod 1800-tallets slutning indgik Danmark således blandt andet aftaler med Belgien og Storbritannien om udlevering af lovovertrædere.

Man kan også gå tilbage til 1923 og etableringen af Interpol for at finde et eksempel på et institutionaliseret, politimæssigt samarbejde mellem blandt andet de europæiske lande, ligesom Europarådet siden sin etablering i 1950'erne på det strafferetlige område har udgjort en væsentlig ramme for indgåelse af en række konventioner.¹⁹³ Også Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg har spillet en rolle i forhold til EU-landenes strafferet og straffeprocedure, eksempelvis i kraft af EMRK's artikel 6 om en »retfærdig rettergang«.

Et mellemstatsligt samarbejde

Samarbejdet under Søjle III er kendetegnet ved – med visse modifikationer – at ske på det **mellemstatslige plan** i modsætning til det traditionelle EF-samarbejde under Søjle I, der sker på **overstatsligt plan**.

Som for det udenrigspolitiske og forsvarsmæssige område er medlemslandene tilbageholdende med at overlade omfattende beføjelser på det politi- og strafferetlige område til EU – det skyldes formentlig, at området hører til i kernen af det enkelte lands suverænitets. Sikring af fred og sikkerhed for borgerne, internt såvel som eksternt, herunder udøvelse af politimyndighed (såsom anholdelse af mistænkte, opløsning af optøjer m.m.) og afsigelse af domme i straffesager, hører alt andet lige til kerneopgaverne for en retsstat. At overlade så følsomme områder til fællesskabsmetoden og til Domstolen kunne derfor fra en nationalstatslig synsvinkel forekomme risikabelt. Så længe tiltag på området sker på mellemstatsligt plan, bevarer medlemslandene – blandt andet i kraft af kravet om enstemmighed og dermed muligheden for at blokere for vedtagelser – den formelle kontrol med udviklingen.

Politi- og strafferetligt samarbejde er et følsomt område

Eksempler på grænseoverskridende kriminalitet:¹⁹⁴

Hr. X, der har bopæl i Tyskland, begår et mord i Danmark og flygter derefter til Spanien. På grund af de åbne grænser vil det være let for Hr. X at rejse fra det ene land til andet.

Hr. Y organiserer i større stil tyveri af luksusbiler. Bilerne stjæles i Frankrig, skjules og ændres i Belgien og sendes herefter til Polen via Tyskland for at blive solgt der. Fortjenesten fra denne trafik hvidvaskes på forskellig vis og gevinsten placeres på bankkonti i forskellige europæiske lande. Det kan her være svært for et enkelt lands myndigheder at danne sig et samlet overblik over, hvad der foregår. (Det anslås, at der hvert år stjæles omkring 1,2 mio. personbiler i Europa, svarende til mindst 15 mia. euro.)¹⁹⁵

I begge eksempler er et velorganiseret samarbejde mellem de berørte medlemslande for så vidt angår efterforskning, bevisindhentning og pågribelse derfor nødvendig.

2. Den institutionelle ramme

Den institutionelle ramme for det politimæssige og strafferetlige samarbejde blev som sagt i første omgang fastlagt med Maastrichttraktaten. Ved Amsterdamtraktaten i 1999 blev samarbejdet effektiviseret på forskellige områder.

Intet søjlespring for det politimæssige og strafferetlige samarbejde

Dette skete dog ikke ved et såkaldt »søjlespring« som for asyl, indvandring og det civilretlige områdes vedkommende, idet det politimæssige og strafferetlige samarbejde fortsat foregår på mellemstatsligt plan under Søjle III.¹⁹⁶ Effektiviseringen skete derimod ved at indføre nye beslutningsinstrumenter, samt ved at tildele visse af institutionerne en større rolle i samarbejdet, jf. nedenfor.

Ved Nicetraktaten var den væsentligste ændring, at Eurojust nu nævnes direkte i traktatteksten. Eurojust har til opgave at lette koordineringen af efterforskningen i alvorlige straffesager, som for eksempel sager om organiseret kriminalitet, hvor flere medlemslande er berørt.

Danmark deltager fuldt ud i det politimæssige og strafferetlige samarbejde

Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at det politimæssige og strafferetlige samarbejde **ikke** er omfattet af det danske forbehold, og Danmark deltager derfor **fuldt ud** og på lige fod med de øvrige medlemslande af EU på dette område.

Mål og midler

Formålet med det politimæssige og strafferetlige samarbejde fremgår af Traktaten om den Europæiske Unions artikel 29:

»Uden at det berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og gennem forebyggelse og bekæmpelse af racisme og fremmedhad.«

Tildelt kompetence

Den nærmere præcisering af hvilke delområder EU har kompetence på for så vidt angår det politimæssige og strafferetlige samarbejde fremgår af Traktaten om den Europæiske Union artikel 31. EU har således kompetence få så vidt angår:

- a) fremme og fremskyndelse af samarbejdet vedrørende **retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser** mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, herunder, når det er relevant, gennem Eurojust
- b) lettelse af **udlevering** mellem medlemsstaterne
- c) sikring af **forenelighed** mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet
- d) forebyggelse af konflikter om **stedlig kompetence** mellem medlemsstaterne
- e) gradvis vedtagelse af foranstaltninger til **factsættelse af mindsteregler** for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.

Man kan med andre ord lidt forenklet opdele området i **for det første** etablering af forskellige samarbejdsfora for blandt andet politi (Europol) og anklagemyndighed (Eurojust), **for det andet** et udvidet samarbejde mht. konkrete straffesager, f.eks. vedrørende retshjælp, udlevering og gensidig anerkendelse af retsafgørelser samt endelig **for det tredje** et udvidet samarbejde om tilnærmelse (harmonisering) af den materielle strafferet (hvilke forbrydelser skal straffes, og hvor hårdt skal de straffes), navnlig gennem vedtagelse af rammeafgørelser.

På trods af at traktatens titel »*Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager*« kunne give anledning til at tro, at der blot er tale om samarbejde af mere »operationel« karakter, er der altså i realiteten tale om et mere omfattende samarbejde. Afsnittet indeholder som nævnt blandt andet hjemmel til en vis indbyrdes tilnærmelse af medlemslandenes strafferetlige regler (minimumsregler), hvilket nogen måske ville karakterisere som et første skridt i retning af en egentlig europæisk strafferet.

En europæisk strafferet?

EU-rettens indflydelse på dansk strafferet

Den danske anklagemyndigheds Årsberetning 2001-2002 indeholder et citat fra Vagn Greves bog med titlen »Træk fra den danske strafferet i EF-perspektiv« fra 1993:

»Det er en udbredt opfattelse, at den danske strafferet er næsten helt upåvirket af EF-retten. Strafferetsteoretikerne har kun strejft de EF-retlige spørgsmål, og tilsyneladende er det også kun de færreste praktikere, der har været særligt opmærksomme på disse spørgsmål. I den følgende fremstilling af den danske strafferet i EF-perspektiv har jeg søgt at gøre status over en række af de klassiske, centrale problemstillinger for at konstatere, om den nævnte opfattelse er rigtig. Det viste sig hurtigt, at strafferetten i betydeligt omfang og på mangfoldige områder allerede er blevet påvirket af EF-retten. Det er dog også åbenbart, at dette kun er en forholdsvis spæd begyndelse. Med Lord Dennings ord: »Community law flows like a tide up the rivers and into the estuaries.« I fremtiden vil vi utvivlsomt se enkelt-reguleringer, der ud fra en dansk synsvinkel kan forekomme systemstridige. Vi må også forvente, at centrale strafferetlige spørgsmål inden længe vil blive søgt harmoniseret«.

På baggrund af dette citat konkluderer anklagemyndigheden i årsberetningen, at »udviklingen siden 1993 må i det store og hele siges at have været som forudset af Vagn Greve«.

Delt initiativret

For så vidt angår initiativretten gælder, at denne i første omgang – det vil sige i Maastrichttraktaten – kun tilkom medlemsstaterne. Med Amsterdamtraktaten blev dette ændre således, at **initiativretten nu er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne**.¹⁹⁷ Med andre ord fik Kommissionen med Amsterdamtraktaten mulighed for at spille en mere aktiv rolle på området.

Stemmeregler

Regler på området for politimæssigt samarbejde og samarbejde i kriminalsager vedtages med **enstemmighed**.¹⁹⁸ Dog kan visse praktiske gennemførelsesbestemmelser vedtages med kvalificeret flertal.

Området indeholder i henhold til det nuværende traktatgrundlag ikke mulighed for overgang til kvalificeret flertal som for eksempelvis det udlændingeretlige områdes vedkommende.

Såfremt Forfatningstraktaten bliver ratificeret og træder i kraft, vil området som alt overvejende hovedregel overgå til den almindelige lovgivningsprocedure i Forfatningstraktaten og herunder overgå til kvalificeret flertal.

Fælles regler kræver enstemmighed

Forfatningstraktaten

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets rolle er begrænset til en **høringsret**. Når Rådet vedtager nye regler, får Europa-Parlamentet 3 måneder til at komme med et høringssvar. Høringssvaret er i sagens natur ikke bindende for Rådet, ligesom et manglende høringssvar fra Europa-Parlamentet efter de 3 måneder bevirker, at Rådet kan træffe beslutning.¹⁹⁹

Europa-Parlamentet må nøjes med høringsret

EF-Domstolen

Også EF-Domstolen fik udvidet sine beføjelser med Amsterdamtraktaten.

I Maastrichttraktaten havde EF-Domstolen således kun yderst begrænset kompetence bestående i en mulighed for, at EF-Domstolen kunne fortolke konventioner vedtaget under Søjle III, såfremt medlemsstaterne udtrykkeligt tillod dette i den enkelte konvention. Med Amsterdamtraktaten er EF-Domstolens beføjelser udvidet til at kunne afgøre **præjudicielle spørgsmål** vedrørende fortolkning af rammeafgørelser, konventioner og visse afgørelser.²⁰⁰ Denne kompetence **forudsætter** dog, at en medlemsstat fremsætter en erklæring om, at medlemsstaten accepterer EF-Domstolens kompetence på dette område.

Domstolen har en vis kompetence

Herudover har EF-Domstolen med Amsterdamtraktaten også fået kompetence til at prøve **annullationssøgsmål** indgivet af en medlemsstat eller af Kommissionen mod rammeafgørelser og andre afgørelser, ligesom EF-Domstolen har fået kompetence til at afgøre **tvi-ster mellem medlemsstaterne** vedrørende fortolkning eller anvendelsen af de særlige retsakter under Søjle III.

Retlige instrumenter

De retlige instrumenter, der er til rådighed for EU på området, blev som nævnt ovenfor forbedret med Amsterdamtraktaten.

Maastrichttraktaten indebar, at EU kunne vedtage »*fælles holdninger*«, »*fælles aktioner*« og »*konventioner*« på RIA-området. Det væsentligste retlige instrument i denne forbindelse var »*konventionen*«, der dog var hæmmet af, at alle medlemslandene skulle ratificere en given konvention, før den kunne træde i kraft. Dette var en al-

Ineffektive konventioner

vorlig hindring for at kunne etablere hurtige og effektive svar i forhold til nye former for grænseoverskridende kriminalitet.

Med Amsterdamtraktaten blev arsenalet af retlige instrumenter udvidet, således at man for så vidt angår det mellemstatslige samarbejde under Søjle III (afsnit VI: »*Politisamarbejde og retlig samarbejde i kriminalsager*«) nu kan vedtage »*fælles holdninger*«, »*rammeafgørelser*«, »*afgørelser*« og »*konventioner*«. ²⁰¹

Retsinstrumenterne i det nuværende traktatgrundlag

»*Fælles holdninger*« anvendes primært, når medlemsstaterne udtaler sig i internationale organisationer og under internationale konferencer. ²⁰²

»*Rammeafgørelserne*« er et nyt instrument, der svarer til et direktiv under Søjle I. Sammenligner man definitionen på en rammeafgørelse i Traktaten om den Europæiske Union artikel 34, litra b) med definitionen på et direktiv i TEF artikel 249 ses det, at de to definitioner er stort set identiske.

Der er dog den meget væsentlige forskel, at det udtrykkeligt er anført i Traktaten om den Europæiske Union artikel 34, at rammeafgørelsen ikke kan have såkaldt **direkte virkning**. Med direkte virkning menes, at direktivet på visse nærmere betingelser kan have virkning nationalt selv om en medlemsstat ikke har implementeret direktivet korrekt. Reglerne om direkte virkning er udviklet af EF-Domstolen og er et eksempel på EF-Domstolens vilje til at skabe fremdrift i integrationsprocessen.

Når man derfor udtrykkeligt udelukker denne mulighed for rammeafgørelser vedkommende er det formentlig blandt andet for at undgå overraskelser fra EF-domstolens side.

En af fordelene ved rammeafgørelser er, at de i modsætning til konventioner **ikke kræver ratifikation for at træde i kraft**, hvorfor de langt hurtigere kan gennemføres i national lovgivning.

»*Afgørelser*« kan vedtages i forbindelse med andre beslutninger end indbyrdes tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning.

»*Konventioner*« kræver ikke længere samtlige medlemslandes ratifikation, før de kan træde i kraft. Ikrafttræden i de enkelte medlemslande kan ske, når **mindst halvdelen** af medlemslandene har ratificeret den pågældende konvention. Konventionen træder i så fald i kraft i de lande, som har ratificeret konventionen, medmindre andet er bestemt i denne.

Tættere samarbejde

Ved Amsterdamtraktaten blev der indført udførlige bestemmelser om adgangen til at etablere et tættere samarbejde mellem et begrænset antal medlemslande. Reglerne er senest ændret ved Nicetraktaten blandt andet på baggrund af udvidelsen af EU fra 15 til 25 medlemslande.

Adgangen til at iværksætte tættere samarbejde reguleres dels af et sæt generelle bestemmelser (TEU afsnit VII), dels af nogle specifikke bestemmelser i TEU afsnit VI for det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Regler for tættere samarbejde

Tættere samarbejde kan iværksættes i relation til samtlige samarbejdsområder inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Beslutningen om anvendelse af tættere samarbejde træffes af **Rådet** med **kvalificeret flertal** på forslag af Kommissionen eller på forslag af mindst otte medlemsstater og efter høring af Europa-Parlamentet.

Det er ligeledes Rådet, der træffer afgørelse om en medlemsstats efterfølgende indtræden i et tættere samarbejde. Afgørelsen træffes inden fire måneder og betragtes som positiv, medmindre Rådet med kvalificeret flertal beslutter at stille den i bero. I givet fald skal Rådet begrunde sin beslutning og sætte en frist for fornyet behandling heraf.

Finansiering

Administrationsudgifter for institutionerne i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde afholdes over Fællesskabernes budget. Aktionsudgifter – dvs. udgifter der i modsætning til de almindelige administrationsudgifter knytter sig til gennemførelsen af konkrete foranstaltninger – afholdes ligeledes over Fællesskabernes budget, medmindre Rådet med enstemmighed træffer anden afgørelse.²⁰³

Udgifter afholdes over det almindelige budget

Ombudsmand og aktindsigt

Endelig kan det nævnes, at EU's ombudsmand er kompetent for så vidt angår det strafferetlige og politimæssige samarbejde,²⁰⁴ ligesom reglerne for aktindsigt også finder anvendelse på dette område.²⁰⁵

Politiske retningslinjer for samarbejdet

De nærmere politiske retningslinjer for det politimæssige og strafferetlige samarbejde er fastlagt i en række forskellige tekster, i form af handlingsplaner, topmødekonklusioner, programmer, scoreboards m.m. Som for de øvrige felter på RIA-området har særligt Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 spillet en væsentlig rolle som politisk rettesnor for udviklingen.

Tammerfors

EU's terrorbekæmpelse²⁰⁶

Som følge af terrorbomberne 11. september 2001 i USA og 11. marts 2004 i Madrid har terrorbekæmpelse i sagens natur fået særdeles høj prioritet i EU-samarbejdet. Det irske formandskab udarbejdede i den forbindelse en opdatering af handlingsplanen for bekæmpelse af terrorisme. Dette var bl.a. en opfølgning på den Europæiske Sikkerhedsstrategi, der blev vedtaget i december 2003.

EU's nuværende indsats på området har navnlig været baseret på den handlingsplan, som EU-landenes stats- og regeringschefer vedtog den 21. september 2001, den dertil knyttede køreplan samt konklusionerne fra Rådet af 20. september 2001, alt sammen kort efter terrorangrebene 11. september 2001 i USA.

EU-samarbejdet er koncentreret om en **stærkelse** af det retlige og politimæssige samarbejde samt **efterretnings-samarbejdet**, herunder udarbejdelse af fælles regionale og geografiske trusselsvurderinger – og i forlængelse heraf samarbejdet med tredjelande bl.a. i form af teknisk bistand til terrorbekæmpelse. Samarbejdet har endvidere fokus på bekæmpelse af **terrorfinansiering** og en **skærpet grænsekontrol**. Endelig vægtes samarbejdet med andre internationale fora, der varetager bekæmpelsen af terrorisme, herunder organer som FN og NATO, ligesom samarbejdet med Europol inden for rammerne af Europol-konventionen og USA prioriteres.

Den 25. marts 2004 udpegede EU's udenrigspolitiske koordinator, Javier Solana, den tidligere hollandske vice-indenrigsminister, den 48-årige Gijs de Vries, som anti-terror-koordinator.

Blandt andet følgende **EU-retsakter** har indflydelse på EU's muligheder for at bekæmpe terrorisme:²⁰⁷

- Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre²⁰⁸
- Rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme²⁰⁹
- EU's 2000-konvention om gensidig retshjælp samt 2001-protokollen
- Rammeafgørelse om hvidvaskning af penge m.m.²¹⁰
- Rammeafgørelse om fælles efterforskningshold²¹¹
- Rammeafgørelse om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indfrysning af aktiver eller bevismidler²¹²
- Forslag til rammeafgørelse om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold²¹³
- Forslag til rammeafgørelse om fuldbyrdelsen i Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskationer²¹⁴
- Forslag til rammeafgørelse om angreb på informationssystemer²¹⁵
- Forslag til rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager²¹⁶
- Forslag til rammeafgørelse om opbevaring af kommunikationsdata²¹⁷
- Forslag til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder²¹⁸

3. Det politimæssige samarbejde

Det politimæssige samarbejde, der i dag er en integreret del af EU-samarbejdet under Søjle III, er i stort omfang baseret på Schengen-konventionen, der som en modvægt til de åbne grænser indeholdt en række bestemmelser om øget politimæssigt samarbejde. Principperne og reglerne fra Schengen-konventionen er således ikke i væsentligt omfang ændret siden da.²¹⁹

Schengen-konventionens regler udgør fundamentet

Som nævnt ovenfor blev Schengen-acquiset og dermed Schengen-konventionens regler om politimæssigt samarbejde integreret i EU's traktatgrundlag i forbindelse med Amsterdamtraktaten

3.1 Det politimæssige samarbejde og Schengen-samarbejdet

Politisamarbejdet indenfor Schengen-samarbejdet indebærer blandt andet udveksling af informationer, gensidig bistand i forbindelse med opklaring af straffesager, mulighed for observation – »skygning« – og forfølgelse af mistænkte ind i et andet Schengenland – såkaldt »hot pursuit« – på visse nærmere betingelser, udstationering af forbindelsesofficerer til fremme af koordinationen mellem landenes politi m.m.

Observation og »hot pursuit«

I forbindelse med Folketingets forhandlinger i april 1997 vedrørende vedtagelse af loven om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen²²⁰ tilkendegav den daværende justitsminister Frank Jensen (S) følgende om mulighederne for observation og »hot pursuit«:

*»Når udenlandsk politi kan benytte sig af artikel 40 [om observation] og 41 [om hot pursuit] i Schengen-konventionen, så er det fra dansk side tilkendegivet, at for så vidt angår **observation**, så vil det være dansk politi, der til enhver tid kan overtage observationen. For så vidt angår medbringelse af tjenestepistol, ja, så vil det være tilladt, hvis de kommer ad landjorden, men hvis de kommer med fly eller skib, ja, så vil det kun være i særlige situationer, at det kan lade sig gøre at medbringe tjenestevåben til nødværgebestemmelserne. Når det drejer sig om den varme forfølgelse [**hot pursuit**], har Danmark allerede tilkendegivet, at vi vil komme med en erklæring, hvor vi vil lave en **25 km-grænse** ved den dansk-tyske grænse, og vi har også fra dansk side villet sige nej til tysks politis mulighed for at udføre en arrestation på dansk jord. De skal tilkalde dansk politi til at gennemføre en standsning til en egentlig arrestation. De bestemmelser er restriktive. Det er det grundlag Danmark tilslutter sig på.«*

Som det fremgår, gælder der i forhold til tysk politi en 25 km's regel ved forfølgelse, ligesom tysk politi ikke kan udføre en arrestation på dansk jord. Tysk politi har ret til at medbringe tjenestevåben. Ved observation skal observationen indstilles i samme øjeblik det medlemsland som observationen finder sted på kræver det, og under alle omstændigheder, hvis tilladelse ikke foreligger senest **5 timer** efter grænsepassagen.²²¹

Svensk politis beføjelser

I forhold til svensk politi er der den 6. oktober 1999 indgået en aftale²²² mellem Sverige og Danmark om det politimæssige samarbejde i Øresundsregionen. Dansk og svensk politis beføjelser er reguleret i aftalen.

Svensk politis beføjelser i Danmark²²³

- Svenske myndigheder har ret til at fortsætte en igangværende forfølgelse på dansk grund på hele **Øresundsforbindelsen**.
- Forfølgelse på Øresundsforbindelsen kan ske for ethvert strafbart forhold, der er undergivet offentlig påtale efter national lovgivning i Danmark og Sverige.
- Svenske myndigheder har ret til at pågribe personer på Øresundsforbindelsen i overensstemmelse med Schengen-konventionens artikel 41, stk. 2, litra b.
- Svenske myndigheder har ret til at fortsætte en igangværende forfølgelse på dansk grund i en afstand på op til **25 km** fra Øresundsforbindelsens afslutning.
- Forfølgelse uden for Øresundsforbindelsen kan ske for de forbrydelser, der er nævnt i Schengen-konventionens artikel 41, stk. 4, litra b.
- Svenske myndigheder har ved forfølgelse **uden for Øresundsforbindelsen ikke ret til at pågribe personer på dansk grund**.

Dansk politis beføjelser i Sverige²²⁴

- Danske polititjenestemænd har ret til at gennemføre forfølgelse i Sverige af personer, som er antruffet på fersk gerning i færd med at begå en strafbar handling, der er undergivet offentlig påtale efter national lovgivning i Danmark og Sverige.
- Danske polititjenestemænd, som gennemfører forfølgelse, **har ret til at pågribe den forfulgte person** i overensstemmelse med Schengen-konventionens artikel 41, stk. 2, litra b.
- **Der fastsættes ingen tidsmæssig eller geografisk begrænsning for forfølgelsen.**

Dansk politi må mere i Sverige end vice versa

Som det fremgår af ovenstående boks, har dansk politi videre beføjelser i Sverige end svensk politi har i Danmark.

Visse Schengen-lande har valgt at lade udenlandsk politi få langt friere tøjler end ovenfor. Således har politiet i Belgien, Frankrig, Luxembourg, og Holland ret til at fortsætte forfølgelse af en mistænkt ind på tysk territorium uden nogen former for begrænsning i tidsmæssig eller geografisk henseende, ligesom de pågældendes landes politi har ret til at foretage anholdelse af mistænkte i Tyskland, indtil tysk politi når frem.

Udvidet adgang til observation

For god ordens skyld kan det nævnes, at adgangen til grænseoverskridende observation for nylig er blevet udvidet ved en rådsafgørelse.²²⁵ Herefter kan andre end den person, som mistænkes for at være impliceret i en strafbar handling, være genstand for observation. Observationen skal dog fortsat være led i efterforskningen af et strafbart

forhold, der kan medføre udlevering. Endvidere gælder 5-timersreglen ikke, idet der her i alle tilfælde skal foreligge en tilladelse fra det pågældende medlemsland, hvori observationen foretages.

Er det i strid med Grundloven, når udenlandsk politi agerer på dansk territorium?

I Udenrigsministeriets besvarelse af 5. september 1997 på spørgsmål nr. 221 fra Folketingets Europaudvalg (bilag 1280 m.fl.) anføres bl.a. følgende: »For så vidt angår forholdet til **grundloven** bemærkes, at det i forbindelse med lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen er blevet lagt til grund, at **det ikke er uforeneligt med grundloven et give et andet lands politi en vis adgang til at virke på dansk område**. Ved udformningen af for eksempel konventioner i medfør af de nævnte traktatbestemmelser må det – her som ved mellemstatsligt samarbejde i andre fora – fra dansk side påses, at der med virkning for Danmark bliver tale om ordninger, der ligger inden for, hvad grundloven giver mulighed for.«

3.2 Det politimæssige samarbejdes hjemmel i EU's traktatgrundlag

Grundlaget for det politimæssige samarbejde i EU findes i Traktaten om den Europæiske Union artikel 30.

TEU artikel 30:

Fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter:

- a) operativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger
- b) indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger, som de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via **Europol**, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger
- c) samarbejde og fælles initiativer inden for uddannelse, udveksling af forbindelsesofficerer, udstationering, brug af udstyr og kriminalvidenskabelig forskning
- d) fælles vurdering af bestemte efterforskningsteknikker, der vedrører afsløring af grove former for organiseret kriminalitet.

Stk. 2. Rådet skal fremme samarbejdet via **Europol** og skal især inden 5 år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden:

- a) sætte **Europol** i stand til at lette og støtte forberedelsen og fremme samordningen og gennemførelsen af særlige efterforskningsaktioner mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder fælles operative aktioner med deltagelse af repræsentanter for **Europol** i en støttefunktion
- b) vedtage foranstaltninger, der sætter **Europol** i stand til at anmode de kompetente myndigheder i medlemsstaterne om at gennemføre og samordne deres efterforskning i særlige tilfælde og til at udvikle særlig sagkundskab, som kan stilles til rådighed for medlemsstaterne for at bistå dem i efterforskningen af sager vedrørende organiseret kriminalitet
- c) fremme forbindelsesordninger mellem embedsmænd inden for anklagemyndighed og efterforskning med særligt kendskab til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, i tæt samarbejde med **Europol**
- d) oprette et forsknings-, dokumentations- og statistiknet vedrørende grænseoverskridende kriminalitet.

Europol har central rolle

3.3 Europol

Som det fremgår af den ovenfor citerede artikel 30, er Europol tiltænkt en central rolle i det politimæssige samarbejde. Europol skal således blandt andet foretage indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af oplysninger. Europol skal også lette og støtte fælles efterforskningsaktioner, hvilket også omfatter egentlige operationelle operationer.

Helmuth Kohls idé

Baggrund

Ideen med at etablere en europæisk politienhed blev første gang fremsat af den tyske kansler Helmuth Kohl på Det Europæiske Råds møde i Luxembourg i juni 1991. Initiativet fik stor støtte fra den daværende franske præsident Mitterrand. Meningen var, at medlemslandene sammen skulle yde en fælles, forstærket indsats i kampen mod narkotikakriminalitet og andre former for international organiseret kriminalitet. Den europæiske politienheds (Europol) formål skulle i første omgang være at organisere og koordinere udvekslingen af oplysninger om narkotika mellem medlemslandene, samt at udbygge efterretningsaktiviteterne mellem medlemslandene i forbindelse med grænseoverskridende kriminalitet, uanset om denne havde oprindelse i eller udenfor Europa.

Etapevis opbygning

Det blev yderligere foreslået, at opbygningen af Europol skulle ske etapevis, startende med etableringen af en særlig narkotikaenhed, Europol Drugs Unit (EDU), der skulle beskæftige sig med den grænseoverskridende narkotikakriminalitet.

Man kunne herefter på et senere tidspunkt i lyset af erfaringerne med EDU udvide Europols arbejdsområde.

På TREVI-ministermødet den 2. juni 1993 i København blev der herefter under dansk formandskab indgået en ministeraftale om etableringen af Europol Drugs Unit (EDU) med begrænsede funktioner. Senere samme år blev det besluttet²²⁶ at placere EDU i Haag i Holland.²²⁷ Samtidig blev Europol direkte nævnt i Maastrichttraktaten,²²⁸ men de nærmere juridiske rammer for Europol manglede at blive fastlagt.

Disse rammer blev fastlagt med **Europol-konventionen**, der blev vedtaget den 26. juli 1995.²²⁹ Europol startede imidlertid først sit arbejde i juli 1999 på grund af medlemslandenes langmodighed mht. ratifikationen af konventionen.²³⁰

Europol-konventionen

Europols eksistensgrundlag blev på ny bekræftet ved Amsterdamtraktaten, der som nævnt ovenfor tillægger Europol en central rolle i det europæiske politisamarbejde.²³¹

Demokratisk kontrol med Europol – »Parlapol«

Den 7.-8. juni 2001 afholdt det hollandske parlament (Senatet) en Europol-konference i Haag med det formål at øge interessen for en styrket parlamentarisk kontrol med Europol. På grund af Europols placering i det mellemstatslige samarbejde i Søjle III er Europa-Parlamentets muligheder for kontrol stærkt begrænsede, hvorfor man fra de nationale parlamenters side har søgt at etablere et fælles kontrolorgan bestående af repræsentanter fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.²³²

Ønsket om øget parlamentarisk kontrol med Europol er ført over i Forfatningstraktaten,²³³ der lægger op til at de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet skal have mulighed for at kontrollere Europols virke (Forfatningstraktatens artikel III-177).

Europols rolle

Europols rolle er først og fremmest at fungere som en **informati-
onsudvekslingscentral**.

EU-landene udveksler oplysninger gennem Europol

Hver medlemsstat skal i princippet give Europol oplysninger om kriminalitet m.m. begået på dens territorium. Det fremgår således af Europolkonventionens præambel, at den fælles målsætning er »*gennem en konstant, tillidsbaseret og intensiv udveksling af oplysninger mellem Europol og medlemsstaternes nationale myndigheder at forbedre samarbejdet*« vedrørende forskellige former for grov international kriminalitet. Europol kan herefter **videresende** den modtagne information til andre medlemslande enten direkte eller på grundlag af Europols egen **analyse** af de oplysninger, der måtte være modtaget fra forskellige medlemslande.

Det følger heraf, at kvaliteten af Europols arbejde hænger direkte sammen med kvaliteten af de oplysninger Europol modtager fra de enkelte lande. Dette blev blandt andet understreget i konklusionerne fra det ekstraordinære møde i Rådet (RIA), der blev afholdt den 20. september 2001 som følge af 11. september angrebene i USA:

Medlemslandene sender ikke nok informationer til Europol

»9. Rådet erindrer om, at det med henblik på kvaliteten af Europol's analyser er afgørende, at medlemsstaternes politimyndigheder såvel som deres efterretningstjenester i overensstemmelse med bestemmelserne i Europol-konventionen hurtigt fremsender alle oplysninger med relevans for terrorisme.«

Europol's opbygning

Med henblik på at sikre en hensigtsmæssig informationsudveksling mellem medlemslandene og Europol skal hvert medlemsland udpege en **national enhed**, der udgør det eneste forbindelsesled mellem Europol og medlemslandet. Hvert medlemsland skal endvidere udpege mindst en **forbindelsesofficer**, der udstationeres ved Europol. Hertil kommer et til formålet oprettet **databasesystem**.

Fakta om Europol²³⁴

Europol's budget finansieres direkte af medlemslandene og ikke over fællesskabets budget.

Europol's budget er i 2004 på 58,8 mio.€ (svarende til cirka 436 mio.kr.) Danmarks bidrag til Europol's budget for 2004 udgør € 1.059.562 (svarende til cirka 7,9 mio. kr.). Udkast til budget for 2005 er på 66,4 mio. € svarende til cirka 498 mio. DKK.

Et forslag fra Kommissionen i 2002 om at finansiere Europol over fællesskabsbudgettet fik meget stor tilslutning af Europa-Parlamentet, men blev afvist af et flertal af medlemslande, der frygtede, at et sådant skridt ville trække Europol fra at være et mellemstatsligt foretagende i retning af en egentlig EU-institution.²³⁵ I sin statusmeddelelse²³⁶ fra juni 2004 om Tammerfors programmet foreslår Kommissionen ikke desto mindre på ny, at Europol gøres til et EU-agentur med finansiering af EU-midler.

Europol har primo 2004 omkring 440 medarbejdere, hvoraf en del udgøres af udstationerede forbindelsesofficerer.

Europol's ledelsesstruktur består af et styrelsesråd, en direktør, en finansinspektør og et budgetudvalg. Den politiske kontrol med Europol foretages af Rådet (RIA), der udnævner Europol's direktør og vicedirektører, godkender Europol's budget samt fastlægger de overordnede retningslinjer for Europol. Hvert år fremsender Rådet (RIA) en rapport til Europa-Parlamentet om Europol's arbejde.

Udover at sørge for efterretninger om grov kriminalitet udarbejder Europol også generelle rapporter og trussels- og kriminalitetsanalyser, ligesom Europol kan levere ekspertise og teknisk støtte i forbindelse med konkrete efterforskningsopgaver.

Europol har ingen operationelle beføjelser

Europol har dog ingen egentlige operationelle beføjelser. Maastrichttraktaten og de efterfølgende traktater samt beslutningerne vedrørende Europol har således ikke ændret ved det forhold, at det er politiet i de enkelte lande, der har ansvaret for retshåndhævelsen. Europol kan kun **bistå** det nationale politi og er derfor ikke en europæisk pendant til det amerikanske forbundspoliti, FBI.

Fælles efterforskningshold

Ved en ændringsprotokol fra 28. november 2002, der endnu ikke er trådt i kraft, vil Europol's mulighed for deltagelse i **fælles efterforskningshold** komme til at fremgå eksplicit af Europol-konven-

tionen. Europol vil dog fortsat ikke kunne komme til at deltage i tvangsindgreb. I samme ændringsprotokol gives Europol mulighed for at **anmode** medlemsstaterne om at indlede efterforskningsskridt i specifikke tilfælde. Medlemsstaterne kan afslå dette, men skal i givet fald begrunde afslaget.

Operation sunflower 2. oktober 2002

På grundlag af oplysninger fra en række lande udarbejdede Europol en analyse, der viste, at enkeltpersoner og rejsebureauer i Ukraine organiserede indsmugling af unge kvinder til prostitution fra Østeuropa og ind i EU. Menneskesmuglingen foregik i samarbejde med rejsebureauer og hoteller i Østrig, Italien, Tyskland, Frankrig og Spanien.

På grundlag af en indsats koordineret af Italien og med bistand fra Europol blev der den 2. oktober 2002 foretaget omkring 80 arrestationer på samme tid i flere europæiske lande.

Følgende lande deltog i operationen: Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Italien, Portugal, Spanien og Holland; Lande uden for EU: Albanien, Tjekkiet, Polen, Rumænien, Schweiz, Rusland og Ukraine.

Europols kompetence er yderligere begrænset til visse type forbrydelser med internationalt tilsnit, der fremgår af et bilag til Europol-konventionen. Der er tale om forbrydelser som terrorisme, narkotikahandel, ulovlig handel med nukleart materiale, menneskesmugling, menneskehandel, ulovlig handel med stjålne køretøjer, visse forbrydelser mod personers liv og legeme og mod den personlige frihed, visse formueforbrydelser samt visse former for ulovlig handel og miljøkriminalitet.

Hertil kommer, at en række krav i princippet skal opfyldes, hvis Europol skal beskæftige sig med en kriminalsag. Der skal være konkrete indicier for, at der står en kriminel struktur eller organisation bag de strafbare forhold. Desuden skal to eller flere medlemsstater være berørt af kriminaliteten, og de strafbare handlingers omfang, betydning og følger skal være så alvorlige, at en fælles aktion er påkrævet.

Kun forbrydelser
med internationalt
tilsnit

Europols Anti-terror Taskforce

Det fremgår af den erklæring om bekæmpelse af terrorisme, der blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 25.-26. marts 2004 (kort efter terrorangrebene Madrid den 11. marts), at Europols rolle i kampen mod terrorisme skal styrkes bl.a. ved at styrke informationsudvekslingen mellem Europol og medlemslandene i relation til alle aspekter af terrorisme samt ved at reaktivere Europols Anti-terror Taskforce.

Taskforcens rolle vil være at støtte medlemsstaternes i deres terrorbekæmpelse, herunder optrevling af terroristceller. Det er hensigten at taskforcens fokus skal være på generelle analyser, terrorfinansiering, rekruttering til terrorisme m.v.

Hjemmel i Euro-pol-konventionen til at indgå aftaler med tredjelande

Europols relationer til tredjelande

Som et led i indsamlingen af efterretninger har Europol også indgået en række aftaler med forskellige tredjelande og eksterne organisationer som eksempelvis Interpol med henblik på at kunne modtage og udveksle oplysninger om kriminalitet. Dette gælder også i forhold til kommende medlemslande af EU, ligesom der som et led i kampen mod terror er indgået en aftale med USA om udveksling af personoplysninger.²³⁷ På grund af forskelle i opfattelsen af, hvorledes følsomme personoplysninger skal beskyttes, var det dog ikke helt uproblematisk at få aftalen med USA på plads.

Hjemlen til at indgå aftaler med tredjelande findes i Europolkonventionen,²³⁸ hvoraf fremgår, at i det omfang det er nødvendigt for at kunne gennemføre de opgaver, som Europol er pålagt i henhold til konventionens artikel 3, kan Europol oprette og opretholde forbindelser med tredjelande og eksterne organisationer. Tilsvarende er der regler i såvel Europolkonventionens som i supplerende retsakter for, **hvorledes** personlige oplysninger kan videregives til tredjelande og eksterne organisationer.²³⁹

Aftale med USA om benyttelse af passagerlisteoplysninger²⁴⁰

En sag, der ikke direkte vedrører Europol og som har givet anledning til en del debat i blandt andet Europa-Parlamentet, er forhandlingerne mellem Kommissionen og USA om en aftale om benyttelse af passagerlisteoplysninger (PNR – Passenger Name Record). Der er her tale om en ordning, hvor USA's told- og grænsekontrolmyndigheder har adgang til at trække på de europæiske luftfartsselskabers oplysninger om passagerer, der flyver til eller fra USA.

Det operationelle samarbejde manglede et forum

3.4 Task Forcen af Europæiske Politichefer

Strukturen i det politimæssige samarbejde i EU består på den ene side af Europol, der først og fremmest beskæftiger sig med indhentning af efterretninger og ikke har operationelle beføjelser, og på den anden side af Rådet (RIA), der primært beskæftiger sig med lovgivning og overordnede politiske retningslinjer for det politimæssige samarbejde. På det mere operationelle plan manglede der dermed et forum, der kunne samle og koordinere de fælles tiltag.

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 blev det derfor besluttet, at der skulle etableres en **europæisk operativ task force af politichefer**, der i samarbejde med Europol kunne udveksle erfaringer, oplysninger om bedste praksis og information om aktuelle tendenser i den grænseoverskridende kriminali-

tet, samt ikke mindst medvirke til planlægningen af egentlige aktioner.

Det portugisiske formandskab afholdt på denne baggrund et møde den 7.-8. april 2000 i Lissabon med deltagelse af de europæiske politichefer, Europol og Kommissionen. Der har herefter været afholdt halvårlige møder blandt de europæiske politichefer. På mødet var der samtidig generel enighed om, at Task Forcen af Europæiske Politichefer ikke skal erstatte eksisterende strukturer og organer, som f.eks. Europol.

Programmer indenfor det politimæssige samarbejde

OISIN – programmet – har til formål at forbedre samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder

STOP II – har til formål at øge kontakte mellem ansvarlige myndigheder for bekæmpelse af menneskesmugling

FALCONE – træning og udveksling af personel, der bekæmper organiseret kriminalitet

OCTOPUS – bekæmpelse af korruption i Central- og Østeuropa

3.5 Det Europæiske Politiakademi (CEPOL)

Som et yderligere element i det politimæssige samarbejde blev det på det europæiske råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 vedtaget, at der burde etableres et netværk af nationale politiuddannelsesinstitutioner, der på et senere tidspunkt kunne føre til oprettelsen af en permanent institution.

Rådet besluttede herefter at oprette Det Europæiske Politiakademi (CEPOL).²⁴¹ Hensigten er at styrke samarbejdet mellem de nationale politiskoler med henblik på at fremme en fælles holdning til de væsentligste problemer i forbindelse med bekæmpelse af kriminalitet, forebyggelse af lovovertrædelser og opretholdelse af ro og orden.

CEPOL har form af et netværk, der samler de nationale institutioner, som varetager uddannelse af ledende personale ved medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Den eneste faste fysiske ramme for CEPOLs aktiviteter er et sekretariat, der i første omgang midlertidigt blev placeret i København. Sekretariatet vil dog blive placeret permanent i Bramshill, i Storbritannien.²⁴²

Beskeden fysisk ramme for netværket

Uddannelsesprogrammer for udenlandske politifolk

CEPOL har deltaget i uddannelsen af politifolk i det palæstinensiske selvstyreområde, i Kosovo, Sydafrika, de baltiske lande, Bosnien og Irak.²⁴³

4. Samarbejde mellem medlemslandenes domstole og anklagemyndigheder

Mens en del af samarbejdet under Søjle III drejer sig om det rent politimæssige samarbejde, drejer en anden del sig om samarbejdet mellem medlemslandenes domstole og mellem medlemslandenes anklagemyndigheder. Samarbejdet på dette område kan for eksempel dreje sig om at lette udleveringen af eftersøgte og dømte fra et medlemsland til et andet. Eller det kan dreje sig om at sikre, at en strafferetlig dom afsagt i ét medlemsland kan gøres gældende i et andet medlemsland.

Eksempler på forskellige typer af samarbejde mellem medlemslandenes domstole

- 1) Domstolen i medlemsland A træffer en beslutning af retlig karakter (dom, kendelse eller lign). Medlemsland A anmoder herefter medlemsland B om at gennemføre beslutningen. Eksempel: Danmark anmoder Tyskland om at konfiskere et aktiv i Tyskland, idet en dansk domstol har truffet beslutning om konfiskation af aktivet.
- 2) Medlemsland A anmoder medlemsland B om at indsamle beviser i medlemsland B til brug for en verserende sag i medlemsland A.
- 3) Medlemsland A anmoder medlemsland B om at arrestere og udlevere en person i medlemsland B, der er eftersøgt i medlemsland A.

4.1 Historik

De traditionelle mekanismer for samarbejde i straffesager er i store træk et resultat af **bilaterale** aftaler indgået i starten af forrige århundrede. Det er først i slutningen af 1950'erne at **multilaterale** aftaler blev indgået på området inden for rammerne af Europarådet.

Konventioner vedtaget af Europarådet

Af væsentlige konventioner i denne sammenhæng kan eksempelvis nævnes Europarådets konvention af 13. december 1957 om udlevering, Europarådets konvention af 20. april 1959 om gensidig bistand i straffesager samt Europarådets konvention af 8. november

1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold.

Der var således allerede indgået multilaterale aftaler i Europarådets regi, da Maastrichttraktaten trådte i kraft og det retlige samarbejde blev integreret i EU-samarbejdet. Det betød, at man ikke startede på bar bund. Hertil kom, at de fleste lande også havde tilsluttet sig Schengen-aftalen, der ligeledes indeholdt bestemmelser om retligt samarbejde.

4.2 Gensidig bistand i straffesager

Selv om Europarådets konventioner udgjorde fremskridt i den internationale retsorden, var de dog ikke uden mangler set i lyset af EU's ambitioner om at skabe et område med frihed, retfærdighed og sikkerhed. Europarådets konventioner bygger på en mellemstatslig logik, indeholder talrige muligheder for landespecifikke undtagelser, indebærer ingen domstolskontrol og indebærer heller ikke fælles institutioner i øvrigt til at udvikle samarbejdet.

Der var med andre ord stadig brug for at forbedre medlemslandenes muligheder for eksempelvis at få afhørt vidner i et andet medlemsland, få etableret telefonaflytninger eller få foretaget overvågning af personer i et andet medlemsland. I 1996 indledte EU-landene derfor på grundlag af den daværende Maastrichttraktat²⁴⁴ forhandlinger med henblik på at udarbejde en konvention, der skulle supplere Europarådets konvention af 20. april 1959 og den tilhørende tillægsprotokol af 17. marts 1978 om gensidig retshjælp i straffesager.

EU-retshjælpskonventionen

EU's medlemslande vedtog herefter den 29. maj 2000 konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem EU's medlemsstater.²⁴⁵ Konventionen om gensidig retshjælp i straffesager supplerer Europarådets konvention og bestemmelserne om gensidig retshjælp i straffesager i Schengen-konventionen. Formålet med EU-retshjælpskonventionen er at styrke det retlige samarbejde mellem EU-landene, navnlig ved at gøre samarbejdet mere smidigt og effektivt, ligesom der i konventionen i et vist omfang er taget højde for den teknologiske udvikling.

Konventionen indeholder i den forbindelse regler om **formkrav** ved anmodning om retshjælp (indebærer blandt andet, at den anmo-

Europarådets konventioner ikke tilstrækkeligt ambitiøse

Et smidigere og mere effektivt samarbejde

dende stats formkrav skal følges), regler om **direkte fremsendelse** af retsdokumenter til de berørte personer i et andet land (dvs. uden om de kompetente myndigheder i det pågældende land), regler om **tilbagelevering** af genstande, regler om **midlertidig frihedsberøvelse**, afhøring ved hjælp af **videokonference** og **telefonkonference**, **fælles efterforskningshold** og ikke mindst **aflytning af telekommunikation**. Konventionen indebærer også, at kommunikationen primært skal foregå direkte mellem de implicerede myndigheder og ikke via en centraliseret enhed.

Konvention er endnu ikke trådt i kraft, idet foreløbigt kun 3 medlemslande (herunder Danmark) har ratificeret konventionen.

Protokol til EU-retshjælpskonventionen

Bankhemmelighed svækkes

På fransk initiativ har Rådet den 16. oktober 2001 vedtaget en protokol til EU-retshjælpskonventionen. Protokollen indeholder regler, der skal forbedre den gensidige bistand i forbindelse med adgangen til oplysninger som bankerne ligger inde med. Protokollen indebærer endvidere, at anmodninger om gensidig retshjælp i straffesager ikke må afvises under henvisning til nationale regler om **bankhemmelighed**.

Konvention er endnu ikke trådt i kraft

Protokollen er endnu ikke trådt i kraft og træder tidligst i kraft samtidig med EU-retshjælpskonventionen.

Aftale mellem USA og EU om strafferetligt samarbejde og udlevering

USA og EU har i lyset af terrorangrebene den 11. september 2001 indgået aftaler²⁴⁶ om gensidig retshjælp i straffesager og om udlevering. Aftalerne bygger i deres hovedsubstans på to EU-udleveringskonventioner fra 1995 og 1996 samt EU-retshjælpskonventionen fra 2000. Aftalerne vil ikke indebære væsentlige ændringer i de nuværende regler for så vidt angår udlevering og gensidig retshjælp i straffesager mellem USA og Danmark, udover at der fremover i forhold til USA vil blive arbejdet med et strafferammekrav og ikke en liste over forud fastlagte forbrydelsestyper.

4.3 Gensidig anerkendelse af strafferetlige retsafgørelser

Begrebet gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager blev første gang bragt op på Det Europæiske Råds møde den 15. og 16. juni 1998 i Cardiff. I Wien-handlingsplanen²⁴⁷ fastslås det tilsvarende, at der skal igangsættes en proces, der skal lette den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og fuldbyrdelsen af straffedomme.

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 blev grunden herefter lagt til næste fase i udviklingen af det retlige samarbejde på det civile såvel som på det strafferetlige plan. I konklusionerne fra Tammerfors siges det således, at

»Hjørnestenen« i det retlige samarbejde

»33. En øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Det Europæiske Råd støtter derfor princippet om gensidig anerkendelse, der efter dets mening bør være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civil- og det strafferetlige område. Princippet bør gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.«

Som det fremgår, gælder princippet om gensidig anerkendelse såvel for domme²⁴⁸ som for andre afgørelser truffet af andre retlige myndigheder.

Princippet om gensidig anerkendelse

Princippet om gensidig anerkendelse var allerede blevet anvendt med succes på det indre marked. Princippet kan illustreres med følgende tænkte eksempel:

En dansk dommer træffer en beslutning om at det af hensyn til efterforskning i en given straffesag er nødvendigt at foretage en husransøgning af en mistænks bopæl i Spanien. Den danske dommer oversender sin kendelse til den relevante spanske judicielle myndighed. Denne undersøger blot om kendelsen vedrører et område omfattet af gensidig anerkendelse. Såfremt dette er tilfældet føres kendelsen – her en husundersøgelse – uden videre ud i livet uden yderligere domstolskontrol fra en spansk domstols side.

Princippet om gensidig anerkendelse indebærer i sin yderste konsekvens, at den danske dommer fra sin domstol i Danmark i realiteten kan beordre en husundersøgelse foretaget i et andet EU-land. Dommeren får dermed i et vist omfang en slags **eksterritorial kompetence**, idet en retsafgørelse truffet i ét land håndhæves/føres ud i livet i et andet land. Dermed er det af afgørende betydning for gennemførelsen af den gensidige anerkendelse, at medlemsstaterne har tillid til hinandens retssystemer.

Eksterritorial kompetence

Denne tillid skal blandt andet baseres på den fælles tilslutning til principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettigheder m.m., som er en forudsætning for medlemskab af EU, men hertil kommer en række tiltag, der løbende skal sikre en tilnærmelse af landenes strafferetlige garantier og retssystemer.

Fælles tilslutning til principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettigheder

Handlingsprogrammet for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager

Med henblik på at få sat struktur og fremdrift i udviklingen på området godkendte Rådet (RIA) den 20. november 2000 et program²⁴⁹ for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager.

Det fremgår af programmet, at der skal ske tiltag på en lang række områder såsom:

- **Forbud mod dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem)**

Målet er her at sikre retssikkerheden i EU ved at sikre, at endelige afgørelser i straffesager, truffet i en medlemsstat, ikke kan anfægtes i en anden medlemsstat.

»Ne bis in idem«-princippet eller forbuddet mod dobbelt strafforfølgning, dvs. at ingen skal kunne strafforfølges eller dømmes to gange for de samme handlinger og den samme strafbare adfærd, er sikret som en individuel rettighed i de internationale juridiske instrumenter om menneskerettigheder, såsom protokol 7 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (artikel 4) og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (artikel 50), og anerkendes af alle retssystemer, der bygger på princippet om respekt for og beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

»Ne bis in idem«-princippet får særlig betydning, efterhånden som den grænseoverskridende kriminalitet stiger, og kompetenceproblemerne i forbindelse med strafforfølgning bliver mere komplicerede.

- **Individuel straf**

Målet er her, at retten i en medlemsstat skal tage hensyn til domme afsagt i en anden medlemsstat når den kriminelles fortid skal vurderes af domstolen. Dette indebærer at der i et vist omfang kan ske udveksling af oplysninger om tidligere domme mellem medlemslandene.

- **Fuldbyrdelse af afgørelser, der træffes forud for domfældelse**

Der er her blandt andet tale om afgørelser vedrørende sikring af bevismateriale, konfiskation, samt vedrørende anholdelse af personer.

- **Straffedomme**

Der er her tale om gensidig anerkendelse af fængselsstraffe, overførsel af personer, der er endeligt dømt, bødestraf, konfiskation, fortabelse af rettigheder m.m.

EU's hjemmel til at vedtage retsakter vedrørende gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser findes i Traktaten om den Europæiske Union, artikel 31, litra a) & b).

Den europæiske arrestordre

En god illustration af hvad princippet om gensidig anerkendelse indebærer, er den europæiske arrestordre,²⁵⁰ der samtidig udgør den første udmøntning af princippet på det strafferetlige område.

Allerede i Tammerfors i 1999 gav Det Europæiske Råd udtryk for at man ønskede at fjerne den formelle udleveringsprocedure.²⁵¹ Således siges det i konklusionerne fra Tammerfors at »Det [Det Europæiske Råd] mener, at den formelle udleveringsprocedure bør afskaffes medlemsstaterne imellem for så vidt angår personer, der unddrager sig retsforfølgning efter at være blevet endeligt domfældt, og at der i

Den europæiske arrestordre et eksempel på gensidig anerkendelse

stedet blot bør ske en overførelse af de pågældende i overensstemmelse med artikel 6 i Traktaten om den Europæiske Union [omhandler medlemsstaternes fælles principper vedrørende menneskerettigheder, frihed og demokrati]«.

Det fremgår yderligere i ovennævnte program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, som Rådet (RIA) vedtog den 20. november 2000, at medlemsstaterne skulle undersøge mulighederne for – i det mindste for så vidt angår de groveste lovovertrædelser – at indføre en udleveringsordning, som skulle bygge på princippet om anerkendelse og øjeblikkelig fuldbyrdelse af den arrestordre, som den begærende retsmyndighed havde afgivet, således at der kan skabes **et fælles retsområde for udlevering**.

Et fælles retsområde for udlevering

Endvidere havde EU-landenes stats- og regeringschefer i en fælles erklæring af 14. september 2001 på baggrund af terrorangrebene i USA den 11. september 2001 opfordret til en styrkelse af samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme, herunder ved vedtagelsen af foranstaltninger med henblik på gensidig anerkendelse af anholdelsesbeslutninger.

Ved et sammenfald af omstændigheder lå Kommissionens forslag til rammeafgørelse om en europæisk arrestordre klart kort før 11. september 2001. På den baggrund lykkedes det på meget kort tid at opnå politisk enighed i Rådet (6.-7. december 2001) om rammeafgørelsen, der blev formelt vedtaget 13. juni 2002, omkring $\frac{3}{4}$ år efter Kommissionen fremsatte sit forslag.

Anti-terrorpakken

På baggrund af terrorangrebene i USA den 11. september 2001 blev der taget initiativer i FN og i EU for at styrke kampen mod terrorisme.

I Danmark blev den såkaldte »anti-terrorpakke« vedtaget. En del af den meget omfattende (lovforslaget var på ca. 229 sider) anti-terrorpakkes initiativer fulgte af Danmarks internationale forpligtigelser i forhold til FN, såvel som i forhold til EU. Andre initiativer var ikke baseret på internationale forpligtigelser.

I forhold til FN var der særligt tale om FN's sikkerhedsråd resolution 1373 (2001) af 28. september 2001, der på folkeretlig basis indeholder en række forpligtigelser for landene til at indføre regler mod terrorisme.

Det Europæiske Råd holdt et ekstraordinært møde den 21. september 2001, hvor man godkendte en handlingsplan mod terrorisme, der blandt andet indebærer indførelse af den europæiske arrestordre samt en fælles definition på terrorisme.

Rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre blev endeligt vedtaget af Rådet den 13. juni 2002.

Rådets rammeafgårelse om bekæmpelse af terrorisme blev ligeledes endeligt vedtaget af Rådet den 13. juni 2002.

Formål

Det fremgår af rammeafgårelsens præambel, hvad der er den overordnede målsætning med den europæiske arrestordre:

Fri bevægelighed for strafferetlige afgørelser

»Den Europæiske Unions erklærede mål at blive et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har skabt et ønske om at afskaffe udlevering mellem medlemsstaterne og indføre en ordning for overgivelse mellem judicielle myndigheder. Endvidere vil indførelsen af en ny forenklet ordning for overgivelse af dømt eller mistænkte personer med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning gøre det muligt at mindske den kompleksitet og den risiko for forsinkelser, der er en følge af de nuværende udleveringsprocedurer. De traditionelle samarbejdsrelationer, som hidtil har bestået mellem medlemsstaterne, bør erstattes med en ordning med fri bevægelighed for afgørelser på det strafferetlige område, både afgørelser før domsafsigelsen og endelige afgørelser, i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.«

Målet for rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre m.v. er med andre ord at forenkle og effektivisere udleveringsprocedurerne, således at en person, der har begået en alvorlig forbrydelse, hurtigt kan udleveres til strafforfølgning i det land, hvor forbrydelsen er begået.

Straffesagen foregår i det land, hvor forbrydelsen er sket

Det bliver således **hovedreglen**, at den person, der har begået en alvorlig forbrydelse, **retsforfølges i det land, hvor forbrydelsen er begået**. Det vil typisk være her beviser og vidner lettest kan indgå i straffesagen, ligesom eventuelle ofre for den begåede kriminalitet vil kunne følge med i straffesagen og dens udfald.

Medlemsstaterne forpligter sig i den forbindelse til at kunne **udlevere egne statsborgere til strafforfølgning i andre EU-lande**. Dermed vil det bl.a. kunne undgås, at de samme straffesager, hvor flere gerningsmænd er involveret – til stor ulempe for vidner og bevisførelse – skal gennemføres i flere lande og efter omstændighederne med forskelligt resultat, alene på grund af forbudet i flere medlemsstater mod udlevering af egne statsborgere.

Pligt til udlevering af egne statsborgere

Det er endvidere intentionen, at de forenklede udleveringsprocedurer vil kunne medvirke til, at lange udsættelser af straffesager og lange varetægtsfængslingsperioder kan undgås, fordi der hurtigere kan træffes afgørelse om udlevering.

Dansk advokat udleveret til strafforfølgning i England på grundlag af den europæiske arrestordre.

Den 3. juni 2004 godkendte fem dommere i Højesteret Justitsministeriets beslutning om at udlevere en dansk advokat til retsforfølgning i England, hvor advokaten er anklaget for medvirken til bedrageri for over DKK 25 mio. overfor en britisk pensionskasse.

Advokaten er dermed den første dansker, der udleveres til retsforfølgning uden for de nordiske lande.²⁵²

Hvad indebærer den europæiske arrestordre?

Hovedpunkterne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre kan opsummeres som følger:

1) Der kan ske **udlevering af egne statsborgere** til andre EU-lande.²⁵³ Dette er i sig selv ganske nyskabende.²⁵⁴

2) En europæiske arrestordre kan udstedes for forhold, der efter den **udstedende medlemsstats** lovgivning har en strafferamme på mindst 1 år. Det er med andre ord strafferammen i det land, der begærer udleveringen foretaget, der er afgørende.

3) Bortfald af kravet om **dobbelt strafbarhed** for visse forbrydelsestyper.

Der sondres for så vidt angår anvendelsesområdet for den europæiske arrestordre mellem forbrydelser på en såkaldt **positivliste** og alle andre forbrydelser. Figurerer en forbrydelsestype på positivlisten, **bortfalder** det traditionelle krav om dobbelt strafbarhed, det vil sige kravet om at en forbrydelse skal være strafbar **både i gerningslandet og i udleveringslandet** for at der kan ske udlevering.

Positivlisten omfatter en lang række forbrydelser, der traditionelt er strafbare i alle EU-lande og betragtes som alvorlige forbrydelser.

Listen omfatter bl.a. terrorisme, menneskehandel, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi, ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med våben, bestikkelse, svig, hvidvaskning, falskmøntneri, medlemskab af en kriminel organisation, miljøkriminalitet, manddrab, sabotage, pengeafpresning, røveri, bortførelse, racisme, tyveri og forfalskning af betalingsmidler. Listen er udarbejdet med udgangspunkt i de lovovertrædelser, som er omfattet af Europol-konventionen og bilaget til denne konvention.

En praktisk lettelse af den judicielle myndigheds arbejde

Bortfaldet af kravet om dobbelt strafbarhed indebærer, at der sker en praktisk lettelse i den judicielles myndigheds arbejde. Der skal ikke længere foretages en indgående kontrol af, om forbrydelsen ligeledes er strafbar i det land, der skal gennemføre arrestordren og dermed udleveringen. Det afgørende er således en vurdering af, om der er tale om forhold, der i det begærende land er defineret som en af de forbrydelser, der er nævnt på listen.

Mulighed for at fritage flere forbrydelsestyper fra kravet om dobbelt strafbarhed

Det er dog et krav for bortfald af den dobbelte strafbarhed, at forbrydelsen i den udstedende stat har en strafferamme på mindst 3 år.

Rådet kan i øvrigt med enstemmighed tilføje nye kategorier på positivlisten.

Udlevering af dansk nazist i Tyskland til Danmark²⁵⁵

Den danske nazist, DN, har i mange år været tysk statsborger, og har derfor indtil nu været beskyttet af sit tyske statsborgerskab mod udlevering til Danmark. En af hans medsamensvorne i den forbrydelse DN mistænkes for at have begået i Danmark blev idømt dødsstraf efter besættelsen.

Med ikrafttrædelsen af den europæiske arrestordre er DN ikke længere beskyttet af sit tyske statsborgerskab og vil derfor – afhængigt af hvordan Tyskland implementerer rammeafgørelsens regler – kunne udleveres til Danmark til strafforfølgning her i landet.

Eksemplet illustrerer, at man ikke længere i ly af sig eget statsborgerskab kan gemme sig for forbrydelser, man begår i et andet EU-land. Endvidere har den europæiske arrestordre i princippet **tilbagevirkende kraft**, således at personer kan kræves udleveret for forbrydelser begået før den europæiske arrestordre trådte i kraft.

Såfremt den forbrydelse, som en konkret europæisk arrestordre tager sigte på, ikke figurerer på ovennævnte liste eller såfremt strafferammen i den udstedende medlemsstat er mindre end 3 år for den pågældende forbrydelse, gælder kravet om **dobbelt strafbarhed** fortsat. Det indebærer, at eksempelvis **abort**, **hashandel** og **eutanasi** for visse landes vedkommende ikke forpligter til udlevering efter rammeafgørelsen regler, da disse gerningstyper ikke er strafbare i alle medlemslande.²⁵⁶

4) Afgørelsen om udlevering er nu udelukkende judiciel, og dermed uden politisk indgriben. Afgørelsen om udlevering skal som udgangspunkt alene omfatte formelle spørgsmål, herunder den anholdtes identitet, og om arrestordren opfylder forskrifterne. Endvidere skal det undersøges, om der foreligger grunde til at nægte fuldbyrdelse eller grunde til at afvise overgivelse. Derimod skal sagens materielle indhold ikke prøves. Den bedømmelse, som udstedelseslandets myndigheder har foretaget af sagens beviser, skal således lægges til grund. Ordningen med den europæiske arrestordre er således baseret på en høj grad af tillid mellem medlemsstaternes retssystemer.²⁵⁷

Anke af afgørelsen om fuldbyrdelsen af arrestordren sker i overensstemmelse med nationale regler.

5) Pligt til udlevering – opfylder arrestordren kravet i rammeafgørelsen har medlemsstaterne – i kraft af princippet om gensidig anerkendelse – pligt til at fuldbyrde arrestordren.

Dog ikke helt ubetinget udleveringspligt

At udleveringspligten ikke er fuldstændig ubetinget fremgår dog af besvarelsen af et § 20-spørgsmål²⁵⁸ om arrestordren, hvor Justitsminister Lene Espersen blandt andet siger følgende:

»Det er imidlertid ikke hensigten med den europæiske arrestordre, at der skal gælde en ubetinget pligt til at udlevere en person til et andet EU-medlemsland. Efter rammeafgørelsen gælder der således en række afslagsgrunde, herunder bl.a. at der ikke må ske udlevering, hvis dette vil indebære en krænkelse af den pågældendes grundlæggende rettigheder.

Dette er også fastslået ved gennemførelsen af rammeafgørelsen i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af bl.a. udleveringsloven. Af denne ændringslov fremgår det således, at udlevering ikke må finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende på grund af sin afstamning, sit tilhørsforhold til en bestemt befolkningsgruppe, sin religiøse eller politiske opfattelse eller i øvrigt på grund af politiske forhold vil blive udsat for forfølgelse, som retter sig mod hans liv eller frihed eller i øvrigt er af alvorlig karakter. Udlevering må endvidere ikke finde sted, hvis der er fare for, at den pågældende efter udleveringen vil blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Loven giver endelig mulighed for at udsætte en udlevering ud fra humanitære hensyn som bl.a. den pågældendes helbredstilstand eller alder.

Herudover gælder det, at udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre ikke kan finde sted, hvis dette ville stride mod Danmarks internationale menneskeretlige forpligtelser, herunder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som er gjort til en del af dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992, og som bl.a. indeholder bestemmelser om retfærdig rettergang, jf. herved konventionens artikel 6.

Der gælder således en række retsgarantier, som skal iagttages ved vurderingen af, om en anmodning om udlevering på grundlag af en europæisk arrestordre kan imødekommes i den konkrete sag.[j]

Anvendelsen af den europæiske arrestordre kan også suspenderes i tilfælde af, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de principper, der er fastlagt i traktaten om Den Europæiske Union,

hvilket skal fastslås af Rådet i henhold til samme traktats artikel 7, stk. 1, med de følger, der er fastsat i stk. 2 i samme artikel.

6) Den europæiske arrestordre **erstatte** alle hidtidige instrumenter om udlevering mellem medlemsstaterne, herunder de bestemmelser i afsnit III i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, der vedrører udlevering.²⁵⁹

7) Endelig vil også **Schengen Informationssystemet (SIS)** finde anvendelse i forbindelse med efterlysning af personer omfattet af en europæisk arrestordre. En række af de oplysninger, som en europæisk arrestordre skal indeholde, er identiske med de oplysninger, der efter artikel 95 i Schengen-konventionen skal fremgå af en efterlysning med henblik på optagelse i Schengen Informationssystemet (SIS).

Fuldbyrdelseslandet skal på grundlag af de oplysninger, der fremgår af en europæisk arrestordre, kunne træffe afgørelse om eftersøgning, anholdelse, varetægtsfængsling og overgivelse af den eftersøgte person. Fuldbyrdelseslandet vil således i almindelighed ikke have behov for yderligere oplysninger fra udstedelseslandet.

Uddrag fra debatten i Folketinget, 2. behandling tirsdag den 4. juni 2002 af beslutningsforslag nr. B 93: Forslag til folketingsbeslutning om udkast til rammeafgørelse om den europæiske arrestordre m.v. (Frank Jensen (S))

»Vi skal alene udlevere i de tilfælde, hvor kriminaliteten er begået i et andet land, og når der er langt større sandsynlighed for, at man dér kan opklare og gennemføre strafforfølgning så effektivt, hurtigt og konsekvent, som vi ønsker fra dansk side. Lad mig tage et eksempel, som er foregået i Danmark, hvor en dansk politimand blev slået ihjel i tjenesten af en fransk bankrøver. Jeg tror, alle kan erindre den historie, som ikke ligger så forfærdelig lang tid tilbage i historien. Her ville det være rigtigst, at den pågældende franskmand blev udleveret til Danmark, for det er her, kriminaliteten er begået, det er her, vidnerne findes, og det er her, enken efter den polititjenestemand, der blev slået ihjel i tjenesten, bor. Alle kan huske, hvor store besværligheder der var i forbindelse med at føre den konkrete sag i Frankrig, og hvor mange år den trak ud. Jeg kan ikke forstå de partier, der i dag siger, at man ikke skal kunne strafforfølge dér, hvor kriminaliteten er begået. I Europa af i dag, i et europæisk samarbejde som det, vi har, må der også være tillid til de andre landes retssystemer, og jeg har i hvert fald tillid til den danske domstol, der skal afprøve, hvorvidt grundlæggende retssikkerhedsgarantier nu også overholdes. Det kan vi trygt overlade til domstolene.«

Den europæiske arrestordre er gennemført i Danmark

Rammeafgørelsen skulle være gennemført i medlemslandenes nationale ret senest 31. december 2003. Danmark har ved lov nr. 433 af 10. juni 2003²⁶⁰ vedtaget de nødvendige gennemførelsesbestemmelser. I et mindretal af medlemslandene har der været problemer med at få gennemført rammeafgørelsen i national ret. Pr. 11. maj 2004 havde Tyskland, Italien og Grækenland således endnu ikke implementeret rammeafgørelsen.²⁶¹ Af de nye medlemslande²⁶² havde Cy-

pern, Ungarn, Polen, Litauen og Slovenien implementeret rammeafgørelsen pr. 11. maj 2004.

Uddrag af debatten i FT i forbindelse med 3. behandlingen af L 168, onsdag den 4. juni 2003:

Line Barfod (EL)

»Den europæiske arrestordre er jo i sit omfang utrolig omfattende. På det strafferetlige område er den lige så omfattende, som Den Økonomiske og Monetære Union er på det økonomiske område.«

Justitsminister Lene Espersen:

»Jeg tror, alle kan være enige om, at det er et meget vidtgående skridt, vi tager. Ikke desto mindre ser jeg det sådan set som et naturligt skridt i forbindelse med, at vi har fået et tættere samarbejde mellem de europæiske lande og derfor også har fået større og større tillid til hinandens systemer. Jeg tror ikke, der er nogen, som ikke har det synspunkt, og jeg ville være ked af det, hvis konklusionen af debatten blev, at man ikke har tillid til retssystemerne i de øvrige europæiske lande og ikke mindst ansøgerlandene, som jo snart bliver fulgyldige medlemmer af EU, så vi også kan udlevere vore egne og andre statsborgere til dem.«

Rammeafgørelsen om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale

Som et andet eksempel på anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse i straffesager kan nævnes Rådets rammeafgørelse om **indefrysning** af formuegoder eller bevismateriale.²⁶³

Rammeafgørelsen er blevet til på initiativ af Sverige, Belgien og Frankrig. Målet er at udvide anvendelsesområdet for princippet om gensidig anerkendelse til at omfatte kendelser, afsagt under en straffesags forberedelse, således at de kompetente judicielle myndigheder får mulighed for hurtigt at **sikre bevismateriale** og **beslaglagte formuegoder i et andet medlemsland**, der ellers let ville kunne gå tabt for efterforskningen. Sikringen af materielt sker i første omgang ved »indefrysning«, det vil sige ved en midlertidig fratagen af rådighed over bevismaterialet eller formuegodet.²⁶⁴

Procedurene i forbindelse med fuldbyrdelse af en retsafgørelse i udlandet er komplicerede, og det tager ofte meget lang tid at få en afgørelse om f.eks. beslaglæggelse af et formuegode gennemført i udlandet. Dette indebærer risiko for, at formålet med beslaglæggelsen forspildes, og at mulighederne for at sikre et bevismiddel med henblik på strafforfølgning eller strafbart udbytte med henblik på konfiskation forringes.

Rammeafgørelsen indebærer i den sammenhæng en forenkling og effektivisering af procedurene, idet en indefrysningsskendelse²⁶⁵ af-

Bedre mulighed for at sikre beviser

Langsomme og komplicerede procedurer forenkles og effektiviseres

sagt af en judiciel myndighed i medlemsland A som udgangspunkt uden yderligere formaliteter skal anerkendes og fuldbyrdes i medlemsland B, på samme måde som hvis der havde været tale om en kendelse afsagt af en judiciel myndighed i land B. Rammeafgørelsen indebærer, at der ved fuldbyrdelse af en kendelse om indefrysning fra et andet medlemsland ikke skal eller kan foretages en nærmere efterprøvning af mistankegrundlaget eller af nødvendigheden af indefrysningen. Som for den europæiske arrestordres vedkommende gælder her, at ordningen bygger på en høj grad af tillid til det udenlandske retssystem og dets dommere.

Bortfald af kravet om dobbelt strafbarhed

Som for den europæiske arrestordres vedkommende gælder også her, at kravet om **dobbelt strafbarhed** er fraveget for så vidt angår en række alvorlige lovovertrædelser, der figurerer på en **positivliste**. Da de lovovertrædelser, der er omfattet af positivlisten, som udgangspunkt vil være strafbare i alle medlemsstater, er betydningen af dette navnlig, at der ikke skal foretages en indgående kontrol af, om lovovertrædelser ligeledes er strafbar i den anmodede medlemsstat. Der er med andre ord som udgangspunkt tale om en **praktisk lettelse** af domstolenes arbejde.

Ligesom for den europæiske arrestordres vedkommende kan Rådet her med enstemmighed tilføje yderligere lovovertrædelser til positivlisten.

Udarbejdelsen af EU-regler om gensidig anerkendelse af og fuldbyrdelse af retsafgørelser om indefrysning af formuegoder eller bevismidler er i øvrigt blevet fremskyndet på baggrund af terrorangrebene i USA den 11. september 2001 og som led i bestræbelserne på at styrke indsatsen over for finansieringen af terrorisme.

Beslaglæggelse af computer efter anmodning fra en udenlandsk myndighed

Spørgsmål²⁶⁶ stillet i forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 159 om tilslutning til rammeafgørelsen.²⁶⁷

»Ministeren bedes oplyse om danske myndigheder vil være nødt til at beslaglægge computere hos en internetudbyder (f.eks. et web-hotell eller et teleselskab) hvis der på en af hjemmesiderne har været tekster eller billeder som var i strid med et andet EU-lands lovgivning, eller om danske myndigheder i den situation vil kunne nøjes med at få internetudbyderen til at lukke hjemmesiden?

Svar:

Udkastet til rammeafgørelse finder anvendelse på indefrysningsekendelser, der afsiges i forbindelse med en straffesag, og som afsiges med henblik på sikring af bevismateriale eller efterfølgende konfiskation af et formuegode.

Artikel 5 i udkastet til rammeafgørelse indebærer, at en kendelse om indefrysning afsagt i den begærende medlemsstat skal anerkendes og fuldbyrdes i den anmodede medlemsstat, medmindre der foreligger konkrete grunde til ikke at anerkende og fuldbyrde kendelsen.

Hvis en juridisk myndighed i en anden medlemsstat har fundet, at der af hensyn til bevisførelsen i en konkret sag eller med henblik på konfiskation er grundlag for at træffe afgørelse om beslaglæggelse af en computer, vil de danske myndigheder være forpligtet til at imødekomme en anmodning om fuldbyrdelse af denne afgørelse, medmindre der efter rammeafgørelsen er grundlag for at afslå af foretage beslaglæggelse. Der skal således ikke af de danske myndigheder foretages en nærmere prøvelse af, om beslaglæggelse er nødvendig i den konkrete sag, men de relevante danske myndigheder vil – efter en konkret vurdering og efter høring af den begærende stat – kunne fastsætte betingelser med henblik på at begrænse beslaglæggelsens varighed.

I øvrigt indebærer udkastet til rammeafgørelse ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og grundlæggende retsprincipper, jf. således artikel 1 i udkastet til rammeafgørelse. Det bemærkes endvidere, at danske myndigheder allerede efter gældende regler om gensidig bistand i straffesager vil kunne beslaglægge en computer ved en internetudbyder på grundlag af en anmodning fra en udenlandsk juridisk myndighed.«

Medlemslandene skal senest den 2. august 2005 have gennemført rammeafgørelsens regler i nationalret.

Frist for gennemførelse i national ret

Andre rammeafgørelser om gensidig anerkendelse

Af andre initiativer vedrørende gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager kan her nævnes et forslag²⁶⁸ til rammeafgørelse fremsat af Frankrig, Sverige og UK om **gensidig anerkendelse af bødestrafte**, som der blev opnået politisk enighed om i maj 2003.

Det følger af denne rammeafgørelse, at en bødestraf idømt i et medlemsland, som udgangspunkt skal anerkendes og fuldbyrdes uden yderligere formaliteter i et andet medlemsland. Bødestrafte skal i givet fald fuldbyrdes på samme måde som en bødestraf idømt af medlemslandets domstole.²⁶⁹

Det bliver svære at slippe for at betale bøder pådraget i et andet EU-land

Rammeafgørelse om bevissikringskendelse

Et andet forslag til rammeafgørelse, der er fremsat, er **forslaget til Rådets rammeafgørelse²⁷⁰ om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager.**

Som titlen på forslaget indikerer, indebærer forslaget, at princippet om gensidig anerkendelse anvendes på en europæisk kendelse om fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager. En sådan europæisk kendelse benævnes i forslaget »europæisk bevissikringskendelse«. Den vil angiveligt betyde et hurtigere og mere effektivt retligt samarbejde i straffesager og erstatte den eksisterende ordning for gensidig retshjælp på dette område.

Rammeafgørelse om fuldbyrdelse af afgørelse om konfiskation

Endelig kan også et initiativ fra Danmark nævnes, nemlig forslaget til en **rammeafgørelse om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskation.**²⁷¹ Formålet med rammeafgørelsen er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation, hvorefter en medlemsstat skal anerkende og på sit område fuldbyrde en afgørelse om konfiskation truffet af en judiciel myndighed i en anden medlemsstat. Der blev opnået politisk enighed om forslaget til rammeafgørelse på Rådsmødet (RIA) den 8. juni 2004.

Det er med andre ord på ny **princippet om gensidig anerkendelse** der finder anvendelse her, denne gang i forhold til afgørelser om konfiskation. Også her gælder, at kravet om dobbelt strafbarhed bortfalder for visse lovovertrædelser, der figurerer på en positivliste i rammeafgørelsen.²⁷²

4.4 Et integreret efterforskningsmæssigt samarbejde i EU

Eurojust

Eurojust besluttet i 1999

I sammenhæng med det øgede behov for gensidig retlige bistand i straffesager og med henblik på at sikre en passende koordinering mellem medlemslandenes nationale retsforfølgende myndigheder, vedtog man i Tammerfors i 1999 at etablere et organ, der skulle lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater:

»46. For at styrke bekæmpelsen af grov organiseret kriminalitet har Det Europæiske Råd besluttet at oprette en enhed (**Eurojust**) bestående af nationale offentlige anklagere, retsmedsmand eller polititjenestemænd med tilsvarende kompetence, der udstationeres af hver enkelt medlemsstat i henhold til dennes retssystem. **Eurojust** skal have til opgave at lette den egentlige koordinering mellem medlemsstaternes retsforfølgende myndigheder og støtte efterforskningen i kriminalsager vedrørende organiseret kriminalitet, især med udgangspunkt i **Europols** analyser, og **Eurojust** skal endvidere arbejde tæt sammen med det europæiske retlige netværk, specielt om forenkling af efterkommelse af retsanmodninger. Det Europæiske Råd anmoder Rådet om inden udgangen af 2001 at vedtage det nødvendige juridiske instrument.«

Formuleringen fra Tammerfors er i store træk medtaget ordret i Nicetraktaten,²⁷³ der dermed stadfæstede Eurojusts placering i den europæiske institutionelle ramme.

Eurojust en del af EU-systemet med Nicetraktaten

Det juridiske grundlag for Eurojusts virke kom på plads med Rådets beslutning af 28. februar 2002. Beslutningen blev vedtaget efter 18 måneders forhandlinger, der også her blev hjulpet meget på vej af begivenhederne i USA 11. september 2001.

Eurojust fungerer ved, at hvert medlemsstat har udpeget et nationalt medlem af Eurojust; disse medlemmer udgør tilsammen Eurojusts **kollegium**. Medlemmet skal være dommer, anklager eller tilsvarende i sit hjemland. I og med at der i Eurojusts kollegium altid er en person med omfattende kendskab til et givent medlemsland lovgivning skulle dette gøre det tilsvarende lettere at efterkomme anmodninger om retshjælp eller udlevering fra andre medlemslande. Med andre ord er der i Eurojust samlet viden om samtlige medlemslandes nationale regler for retshjælp og gensidig bistand i straffesager.

Hvordan fungerer Eurojust?

Eurojusts kompetence omfatter alle de områder som Europol har kompetence på tillige med enkelte andre områder såsom edb-kriminalitet og miljøkriminalitet. Eurojust udfører sine opgaver enten i kraft af sine nationale medlemmer, der agerer individuelt eller ved at agere som et kollegium.

Eurojust kan kun komme med **opfordringer** til at igangsætte efterforskning eller til at etablere fælles efterforskningshold. Afviser en medlemsstat en henvendelse fra en national repræsentant er det formentlig en af tankerne bag kollegie-ordningen, at dette så ville kunne bakke op om henvendelsen og dermed lægge et vist politisk pres på det pågældende medlemsland. Afviser en medlemsstat en henvendelse

Eurojust kan opfordre til at efterforskning igangsættes

se fra Eurojust som collegium skal medlemsstaten nemlig som hovedregel **begrunde** sit afslag.

Forholdet mellem Europol og Eurojust

En aftale mellem Europol og Eurojust blev godkendt på Rådets (RIA) møde den 29. april 2004 og undertegnet den 9. juni 2004. Formålet med aftalen er at oprette og bevare et tæt samarbejde mellem Europol og Eurojust for at øge deres effektivitet og undgå overlappning af de to enheders arbejde. Aftalen indebærer navnlig udveksling af operationelle, strategiske og tekniske oplysninger samt koordinering af aktiviteter.²⁷⁴

Eurojust er ligesom Europol placeret i Haag i Holland. Udgifterne til Eurojust afholdes over EU's normale budget bortset fra udgifter til de nationale repræsentanter, der afholdes af medlemslandene selv. Det er også hos Eurojust i Haag, at sekretariatet for Det Europæiske Retlige Netværk holder til. Dermed samles der en anseelig mængde viden om de europæiske og de nationale regler om udlevering og gensidig bistand i straffesager hos Eurojust.

Det Europæiske Retlige Netværk

Eurojust huser sekretariatet for Det Europæiske Retlige Netværk.²⁷⁵ Netværket består af **kontaktpersoner**, der er udpeget af og som befinder sig i medlemslandene.²⁷⁶ Kontaktpersonerne skal blandt andet medvirke til at smidiggøre samarbejdet navnlig i forbindelse med bekæmpelse af alvorlig kriminalitet og ved at forbedre samarbejdet i konkrete sager. Kontaktpunkterne står til rådighed for de stedlige retlige myndigheder og andre kompetente myndigheder i deres eget hjemland, for de øvrige medlemsstaters kontaktpunkter og for de øvrige medlemsstaters stedlige retlige myndigheder og andre kompetente myndigheder, således at disse kan etablere de mest hensigtsmæssige **direkte kontakter**. Kontaktpunkterne leverer de juridiske og praktiske oplysninger, som de stedlige retlige myndigheder i deres egen hjemstat samt de øvrige medlemsstaters kontaktpunkter og stedlige retlige myndigheder har brug for.

Fra Eurojust til en europæisk anklagemyndighed?

Fra forskellig side er det blevet anført, at næste skridt i udviklingen af et integreret efterforskningsmæssigt samarbejde i EU er etableringen af en europæisk anklagemyndighed, der i første omgang skal have til opgave at retsforfølge svindel med EU's midler. Baggrunden for ideen er angiveligt, at der er behov for en mere effektiv bekæmpelse af lovovertrædelser, der skader fællesskabets finansielle interesser, og som ofte giver anledning til komplicerede sager af udpræget tværnational karakter.²⁷⁷

Kommissionen har med støtte fra Europa-Parlamentet været en stærk fortaler for idéen. I en udtalelse af 26. januar 2000 foreslog Kommissionen således, at der i traktatgrundlaget skulle indføjes bestemmelser om en europæisk anklagemyndighed, der skulle have til opgave at undersøge tilfælde af svig og fungere som anklager ved de nationale domstole. I forbindelse med regeringskonferencen i Nice gentog Kommissionen sit forslag, der dog ikke fik nogen varm velkomst, idet forslaget blev mødt med en skeptisk holdning fra mange lande, og forslaget kom da heller ikke på dagsordenen for forhandlingerne i Nice. Men forslaget bidrog formentlig til, at Eurojust – som jo blev besluttet oprettet i Tammersfors i 1999 – nu blev nævnt direkte i traktatteksten. Fra visse sider blev dette betragtet som et første skridt i retningen af etableringen af den europæiske anklagemyndighed, fra andre sider håbede man måske, at debatten om emnet dermed var slut.²⁷⁸

Kommissionen er fortaler for en europæisk anklagemyndighed

Kommissionen opgav imidlertid ikke sagen, men udgav i stedet den 11. december 2001 en grønbog om etableringen af en europæisk anklagemyndighed²⁷⁹ med henblik på at starte en bred debat om emnet. På rådsmødet den 28. februar 2002 blev grønbogen drøftet, men fik igen en kølig modtagelse, idet flere lande, herunder Danmark, på ny indtog en skeptisk holdning til indholdet af grønbogen.

Idéen om en europæisk anklagemyndighed, der skal kunne føre sager enten for nationale domstole eller for EF-Domstolen er imidlertid fortsat i live. Det fremgår således af den forfatningstraktat, som der blev opnået enighed om på topmødet den 17.-18. juni 2004, at **Rådet med enstemmighed kan beslutte at oprette en europæisk anklagemyndighed**. Anklagemyndighedens kompetence begrænses i givet fald ikke til kriminalitet, der skader EU's finansielle interesser, men kan tillige – såfremt der er enighed herom i Rådet - komme til at omfatte generel grænseoverskridende kriminalitet af grov karakter.²⁸⁰

Idéen lever videre i Forfatningstraktaten

Hvem er OLAF?

OLAF er EU's antisvindelkontor, der blev oprettet 1. juni 1999. OLAF står for »l'Office européen de Lutte Anti-Fraude« (Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig).

OLAF har som opgave at beskytte Den Europæiske Unions interesser samt at bekæmpe bedrageri, korrupktion og andre uregelmæssigheder, herunder embedsmisbrug i de europæiske institutioner. Dets virkefelt omfatter forebyggelse, afsløring og bekæmpelse af svig i samarbejde med medlemsstaterne, navnlig på områderne handelspolitik, misbrug af støtte-midler og skatte- og afgiftsunddragelse, i det omfang fællesskabsbudgettet er berørt heraf.

5. Minimumsharmonisering af medlemslandenes straffelove

Samarbejdet mellem medlemslandenes **politi** er én ting – samarbejdet mellem medlemslandenes **anklagemyndigheder og domstole** om gensidig retshjælp, udlevering og gensidig anerkendelse af retsafgørelser er en anden ting. En helt tredje ting, som i princippet kan anskues uafhængigt af de to første, er tiltagene for at **harmonisere** medlemslandenes **strafferetlige lovgivning**.

Ne bis in idem og strafferetlig harmonisering

I 2003 har Domstolen afsagt sin første dom²⁸¹ om »ne bis in idem«-princippet (forbuddet mod dobbelt strafforfølgning). Dommen illustrer den problematik, som den gensidige anerkendelse af strafferetlige afgørelser kan indebære.

Dommen vedrørte to separate sager.

I den ene sag var der tale om at en tiltalt havde fået tiltalefrafald mod at betale en bøde for narkotikakriminalitet. Den samme tiltalte blev senere anklaget for det samme forhold ved en tysk domstol, hvor forholdet typisk ville give en længere fængselsstraf. Domstolen fastslog imidlertid, at der ikke kan rejse straffesag for et forhold der allerede er afgjort i et andet medlemsland²⁸². Den tiltalte slap derfor med den i Holland ikendte bødestraf.

I den anden sag var en tysk borger først blevet tiltalt i Tyskland for mishandling af en belgisk kvinde. I den tyske straffesag fik borgeren tiltalefrafald på betingelse af betaling af bøde. I straffesagen for en belgisk domstol vedrørende samme forhold bortfaldt straffesagen, da der jo allerede var truffet afgørelse i sagen i Tyskland.

Disse to konkrete sager illustrerer, at den gensidige anerkendelse af strafferetlige afgørelser indebærer, at medlemsstaterne må acceptere strafferetlige afgørelser afsagt i et andet medlemsland, uanset om samme sag ville have fået et markant andet udfald, hvis den var pådømt ved en national domstol.

Samtidig illustrer sagerne, hvorfor den gensidige anerkendelse automatisk afføder et behov for at harmonisere visse dele af medlemslandenes strafferet.

5.1 Tilnærmelse af medlemsstaternes materielle strafferet

EU fik med Amsterdamtraktaten hjemmel til at harmonisere medlemslandenes straffelove. Hjemmelen findes i Traktaten om den Europæiske Union artikel 31 litra 3), der har følgende ordlyd:²⁸³

»TEU artikel 31

Fælles handling i kriminalsager omfatter:

...

EU har hjemmel til at minimumsharmonisere

f) gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af **mindsteregler** for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for **straffene** for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.«

Som det fremgår af bestemmelsen, har EU for **det første** kompetence til at fastsætte mindsteregler (minimumsharmonisering) for hvad der udgør en strafbar handling (gerningsindhold). Det kan f.eks. være i en situation, hvor man ønsker at sikre, at samtlige medlemsstater gør visse former for internetkriminalitet strafbart. Eller såfremt man ønsker at sikre alle medlemslande anser en vis adfærd i relation til terrorisme som kriminel.

Fælles kriminalisering af bestemte former for adfærd

Udover at bestemmelsen indeholder hjemmel for EU til at kriminalisere bestemte former for adfærd, indeholder bestemmelsen **for det andet** hjemmel til at fastlægge mindsteregler for hvor hårde straffe, der skal idømmes. Med andre ord indeholder bestemmelsen en hjemmel til at minimumsharmonisere **strafferammerne** for visse typer forbrydelser.

Fælles minimumsstrafferammer for visse typer forbrydelser

Hjemmelen gælder dog efter bestemmelsens ordlyd kun for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel. Bestemmelsen kan således efter sin ordlyd eksempelvis ikke bruges som hjemmel til at minimumsharmonisere strafferammen for eksempelvis mord eller voldtægt. Begrebet »**organiseret kriminalitet**« skal dog i denne sammenhæng formentlig tolkes bredt, således at det også omfatter eksempelvis børnepornografi og falskmøntneri. EU har vedtaget rammeafgørelser for begge forbrydelsestyper indeholdende mindstekrav til medlemslandenes strafferammer.

Eksempler på internationale konventioner om harmonisering af strafferetten

Der har igennem mange år fundet et almindeligt mellemstatsligt samarbejde sted på det strafferetlige område i bl.a. FN og Europarådet. Dette samarbejde har bl.a. resulteret i en lang række konventioner, der indeholder **kriminaliseringspligter**. Som eksempler på sådanne konventioner, der stiller krav til deltagerlandenes materielle straffelovgivning, kan nævnes FN-konventionen om folkedrab, FN's narkotikakonventioner, FN's torturkonvention, racismekonventionen, konventionerne om flykapring og skibskapring, Europarådets konventioner om terrorisme, gidseltagning og hvidvaskning af udbytte fra strafbart forhold.

Konventioner af denne art fører bl.a. til, at der for de lande, der gennemfører de konventionsbestemte kriminaliseringspligter, sker en vis indbyrdes tilnærmelse af straffelovgivningen i de enkelte lande. Dette er udtryk for en international solidaritet i bekæmpelsen af den type skadelige handlinger, som omfattes af konventionerne (»internationale forbrydelser«). Konventionssamarbejdet mellem landene på det strafferetlige område fører til, at straffelovgivningerne i de enkelte lande i et vist omfang kommer til at ligne hinanden. På den måde kan man sige, at jo mere omfattende det konventionsmæssige samarbejde på strafferettens område er, desto mere »fælles gods« vil der være i deltagerlandenes nationale straffelovgivninger. Dette gælder, uanset om samarbejdet finder sted i FN-, Europaråds- eller EU-regi.

I første omgang fokus på særlige områder

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i 1999 var der enighed om, at bestræbelserne på at opnå enighed om fælles mindsteregler på det strafferetlige område i første omgang burde koncentreres om et begrænset antal områder af særlig relevans, herunder økonomisk kriminalitet (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen), narkotikakriminalitet og menneskehandel, især udnyttelse af kvinder, seksuel udnyttelse af børn, højteknologikriminalitet og miljøkriminalitet.

Som eksempler på minimumsharmoniseringer kan nævnes Rådets **rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme**, der indeholder en fælles definition på terror eller Rådets **rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi**,²⁸⁴ der forpligter medlemslandene til at indføre straffe for bestemte former for adfærd i relation til seksuel udnyttelse af børn.

Udpluk af vedtagne retsakter indeholdende elementer af strafferetlig harmonisering

- Rådets rammeafgørelse af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi
- Rådets rammeafgørelse af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor²⁸⁵
- Rådets rammeafgørelse af 27. januar 2003 om strafferetlig beskyttelse af miljøet
- Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold
- Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel
- Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme
- Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager
- Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold
- Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter
- Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager
- Rådets rammeafgørelse af 6. december 2001 om ændring af rammeafgørelse 2000/383/RIA om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen
- Rådets rammeafgørelse af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner
- Konvention af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser
- Direktiv af 21. oktober 2002 om erstatning til ofre for forbrydelser.²⁸⁶

Nye initiativer på vej

Der er en række nye initiativer på vej. Disse omfatter blandt andet bekæmpelse af narkokriminalitet²⁸⁷ (politisk enighed om forslaget blev opnået på rådsmødet den 27.-28. november 2003), strafferetlig bekæmpelse af forurening fra skibe,²⁸⁸ bekæmpelse af racisme²⁸⁹ og internetkriminalitet,²⁹⁰ fælles strafferetlige regler om angreb på IT-systemer²⁹¹ (politisk enighed nået på Rådsmøde (RIA) den 27.-28.

februar 2003), fælles regler vedrørende ulovlig handel med menneskelige organer²⁹² samt fælles regler om den negative retsvirkning af strafferetlige afgørelser (ne bis in idem).²⁹³

Debat om harmoniseringen af strafferammer

Selv om der nok i store træk er en fælles opfattelse i medlemslandene af, hvilke former for **adfærd**, der skal kriminaliseres, er der formentlig langt større forskelle mellem medlemslandene, når det kommer til fastsættelsen af **straffenes længde**. Der er således store forskelle i, hvor hårdt man straffer den samme forbrydelse i forskellige lande. På visse felter svarer 8 år i det danske fængselsystem til 20 år i det franske system.²⁹⁴ Tilsvarende har en livstidsdømt mulighed for løsladelse efter 10 år i Belgien, 20 år i Tyskland og under visse omstændigheder først efter 30 år i Frankrig.²⁹⁵

Store forskelle i straffenes længde fra land til land

Hertil kommer forskelle i afsoningen med åbne og lukkede fængsler, forskelle i vilkår for de indsatte, forskellige muligheder for prøveløsladelser (prøveløsladelse kan i Belgien ske efter afsoning af $\frac{1}{3}$ af tiden, $\frac{2}{3}$ af tiden i Danmark og Tyskland, samt efter $\frac{3}{4}$ af tiden i Spanien), strafnedsættelse m.m., og det er derfor ved en generel minimumsharmonisering af strafferammerne formentlig meget svært at tage højde for alle disse forskelle. I vurderingen af hvor »hård« en straf er, indgår der med andre ord en række andre elementer end blot selve straffens længde ved domfældelsen.

Andre faktorer end blot straffens længde spiller en rolle

Hertil kommer, at strafferammen for en konkret forbrydelsestype indgår i et større hele, der i et eller andet omfang er udtryk for en **afbalanceret helhedsopfattelse** af, hvor det generelle strafniveau skal ligge.

Hvis en rammeafgørelse eksempelvis indebærer, at én forbrydelsestype straffes hårdere på grund af EU-reglerne, mens en næsten tilsvarende forbrydelsestype straffes mildere efter nationale regler, vil det formentlig kunne opfattes som stødende for retsopfattelsen, ligesom det ville kunne gå udover sammenhængen i det nationale sanktionssystem. Det kan i den forbindelse helt generelt bemærkes, at engelske, franske, spanske og italienske straffe ofte er væsentligt hårdere end straffene for tilsvarende forbrydelser i de skandinaviske lande.

Sammenhængen i det nationale sanktionssystem

I en række tilfælde har man fastsat fælles minimumsstrafferammer. Det drejer sig eksempelvis om Rådets **rammeafgørelse af 29. maj 2000 om falskmøntneri**, som indeholder et minimumskrav til

medlemsstaternes strafferammer på fængsel indtil 8 år for grove former for falskmøntneri, Rådets **rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold**, som indeholder et minimumskrav til medlemsstaternes strafferammer på fængsel indtil 4 år for grove former for hvidvaskning, **rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskesmugling**, der indeholder et minimumskrav til medlemsstaternes strafferammer på fængsel indtil 6 år, når der foreligger skærpende omstændigheder, samt **rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel**, som indeholder et minimumskrav til medlemsstaternes strafferammer på fængsel indtil 8 år, når der foreligger skærpende omstændigheder.

Som det fremgår af ovenstående, er der tale om en **minimumsharmonisering af strafferammen** for visse forbrydelser. Hvis eksempelvis den danske strafferamme for en given forbrydelse er 5 år og EU vedtager en rammeafgørelse på området, kunne man forestille sig, at rammeafgørelsen indebærer, at strafferammen mindst skal være f.eks. 10 år for den pågældende forbrydelse. Med andre ord skal der så være mulighed for at straffen bliver helt op til 10 års fængsel i alle medlemslande, herunder Danmark, for den pågældende forbrydelse.

Derimod er der **ikke** vedtaget regler, der indebærer en **fælles nedre grænse for straffens længde**. Der er således ikke vedtaget fælles regler, der eksempelvis indebærer, at en given forbrydelsestype **mindst** skal straffes med 5 års fængsel.²⁹⁶

Betydelig debat i Rådet om strafferammer

Fastsættelsen af specifikke minimumskrav til medlemsstaternes strafferammer har givet anledning til betydelig debat i Rådet. Flere medlemslande (særligt Tyskland, Østrig og Danmark²⁹⁷) har peget på, at den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige sanktioner forudsætter, at en nærmere undersøgelse af sanktionsniveauet for den relevante lovovertrædelse i de enkelte medlemsstater har påvist et **reelt behov** for indbyrdes tilnærmelse af de strafferetlige sanktioner.

Hertil kommer, at den indbyrdes tilnærmelse i øvrigt må gennemføres på en måde, der gør det muligt at bevare **sammenhængen i de nationale sanktionssystemer**.

På den baggrund blev der taget initiativ til en generel debat i Rådet om den mest hensigtsmæssige metode med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige sanktioner i de tilfælde, hvor dette må anses for påkrævet. Debatten førte frem til, at man på rådsmødet (RIA) den 25. april 2002 blev enige om dels at begrænse harmoniseringen af strafferammerne til områder, hvor det var særligt relevant, dels var der enighed om at indføre et fleksibelt system med 4 forskellige straffniveauer.²⁹⁸

Senest har Kommissionen den 30. april 2004 fremlagt en grønbog om tilnærmelse, gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner i EU.²⁹⁹ Grønbogen lægger op til en debat om den videre udvikling i EU på området og indeholder blandt andet overvejelser om fælles retningslinjer i forbindelse med strafudmåling på europæisk niveau, fælles normer for strafafsoning, eventuel afskaffelse af livstidsstraffen, normer/retningslinjer for strafforfølgning, kriminalpolitiske prioriteter, grundlæggende principper for strafferetten (såsom regler om medvirken, forsøg, skærpende og formildende omstændigheder og recidiv) m.m.³⁰⁰

5.2 Tilnærmelse af medlemsstaternes straffeprocessuelle regler

Udviklingen i det strafferetlige samarbejde mellem medlemslandene fører nødvendigvis til overvejelser omkring behovet for at tilnærme medlemsstaternes straffeprocessuelle lovgivning. Skal man kunne udlevere egne statsborger til retsforfølgning i et andet medlemsland, forudsætter det en grundlæggende tillid til, at det modtagende medlemslands straffeprocessuelle system lever op til visse minimumsstandarder. Særligt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har i denne sammenhæng spillet en væsentlig rolle for den fælles europæiske opfattelse af, hvad der eksempelvis udgør en »fair trial«, eller hvilke minimumsgarantier en tiltalt i en straffesag i øvrigt har krav på.

Kommissionen har i den sammenhæng vurderet, at Menneskerettighedsdomstolens praksis ikke i sig selv er tilstrækkelig til at sikre EU-borgernes retssikkerhed i straffesager, og Kommissionen har derfor udsendt en **grønbog om minimumsgarantier for tiltalte i straf-**

Tillid til de andre medlemslandes straffeprocessuelle systemer

fesager,³⁰¹ der lægger op til debat omkring behovet for fælles minimumsregler for medlemslandenes straffeprocess.

Kommissionen foreslår således i grønbogen, at der indføres **fælles minimumsstandarder for retssikkerheden i straffesager**, ligesom Kommissionen angiver 5 konkrete områder, der efter Kommissionens opfattelse er særligt velegnede til fælles regulering, nemlig:

- Ret til retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig
- Ret til en kompetent, kvalificeret (eller autoriseret) tolk og/eller oversætter, således at den tiltalte forstår sigtelsenerne mod ham og proceduren
- En passende beskyttelse af særligt udsatte grupper
- Konsulær bistand
- Kendskab til egne rettigheder/meddelelse om rettigheder

Som begrundelse for sådanne fælles minimumsstandarder angiver Kommissionen blandt andet, at det »er vigtigt, at retsmyndighederne i hver enkelt medlemsstat har tillid til retsvæsenet i de andre medlemsstater. Fra maj 2004 vil dette gælde for 25 i stedet for 15 medlemsstater. Tiltro til retssikkerheden og en retfærdig rettergang er med til at styrke denne tillid. Det er derfor ønskeligt, at der i hele EU findes visse fælles minimumsstandarder, selv om det er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, hvordan disse standarder skal overholdes.«

En fælles retsførelse i EU

Det anføres videre i grønbogen, at selvom alle medlemslande allerede har tilsluttet sig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, mener Kommissionen, at det er nødvendigt at sikre, at »rettighederne ikke kun er teoretiske og illusoriske i EU, men snarere konkrete og effektive«, ligesom de pågældende rettigheder skal anvendes mere ensartet i medlemslande for blandt andet at give borgerne i hele EU »en fælles retsførelse«.

Kommissionen har fremsat et forslag til rammeafgørelse om retssikkerhedsgarantier

Et konkret forslag til rammeafgørelse om retssikkerhedsgarantier er fremsat af Kommissionen i april 2004,³⁰² indeholdende de ovenstående 5 elementer. Det forventes, at forslaget vil give anledning til omfattende forhandlinger.³⁰³ Eksempelvis indeholder forslaget en pligt for medlemslandene til snarest muligt efter anholdelsen at udlevere en »meddelelse om rettigheder« til den anholdte, ligesom

Kommissionen i forslaget bebuder, at den på et tidspunkt vil fremsætte en grønbog om »Retten til kaution«.³⁰⁴

AFSNIT VII

FORFATNINGSTRAKTATEN OG RIA

1. Baggrund

Konventet

EU's stats- og regeringschefer nedsatte på Det Europæiske Råds møde i Laeken, Belgien, december 2001, det såkaldte Konvent, hvis opgave var at udarbejde et udkast til en forfatningstraktat for EU.

I Laeken-erklæringen fastlagde stats- og regeringscheferne rammerne for konventets arbejde. Det overordnede mål med konventets arbejde var at nå frem til et udkast til forfatningstraktat, der forenkledede og effektiviserede beslutningsprocedurerne i lyset af udvidelsen med 10 nye lande, ligesom beslutningsprocessen i EU skulle gøres mere gennemsigtig og demokratisk.

EU-konventets 105 medlemmer og stedfortrædere fra EU- og ansøgerlandenes nationale parlamenter og regeringer samt Europa-Parlamentet og Europa-kommissionen begyndte deres arbejde den 28. februar 2002. Det endelige forslag til forfatningstraktaten blev afleveret den 18. juli 2003.

Enighed om ny forfatningstraktat

Med udgangspunkt i konventets udspil og på grundlag af forhandlinger i den til formålet nedsatte regeringskonference, blev der herefter på EU-topmødet den 17.-18. juni 2004 opnået enighed om den endelige ordlyd af den nye forfatningstraktat for EU.

Måske ikrafttræden 1. november 2006

Forfatningstraktaten skal herefter ratificeres i alle EU's medlemslande før den kan træde i kraft. I indtil videre 10 lande – UK, Holland, Belgien, Luxembourg, Irland, Spanien, Portugal, Polen, Frankrig og ikke mindst Danmark, skal forfatningstraktaten til folkeafstemning. Bliver det et ja i samtlige medlemslande træder forfatningstraktaten tidligst i kraft 1. november 2006.³⁰⁵

2. Forfatningstraktatens bestemmelser om RIA

Generelt for områderne asyl, indvandring og grænsekontrol, civilretligt samarbejde samt politimæssigt og strafferetligt samarbejde indebærer forfatningstraktaten en styrkelse af samarbejdet.

En generel styrkelse af samarbejdet

Der er på visse punkter tale om væsentlige ændringer og udvidelser i EU's beføjelser. Blandt andet fjernes den hidtidige søjlestruktur, således at alle områder som udgangspunkt omfattes af det overstatslige samarbejde, herunder det politimæssige og strafferetlige samarbejde, der hidtil har været placeret i det mellemstatslige samarbejde i Søjle III.

Søjlestrukturen forsvinder

Forfatningstraktaten indfører en **almindelig lovgivningsprocedure** med **kvalificeret flertal** og inddragelse af **Europa-Parlamentet som medlovgiver**. Denne almindelige lovgivningsprocedure kommer også til at gælde for rets- og udlændingepolitikken, dog med enkelte undtagelser. Således gælder fortsat, at **familieretlige** aspekter af det civilretlige samarbejde kun kan vedtages med enstemmighed og med blot høringsret for Europa-Parlamentet. Rådet kan dog med enstemmighed ændre på dette og lade hele eller dele af familieretten overgå til den almindelige lovgivningsprocedure. Også den operationelle del af politisamarbejdet er fortsat underlagt enstemmighed.

Den almindelige lovgivningsprocedure gælder også for rets- og udlændingepolitikken

Indførelsen af den almindelige lovgivningsprocedure for rets- og udlændingepolitikken indebærer for eksempel, at EU-lovgivning vedrørende minimumsharmonisering af landenes straffebestemmelser og af strafferammer vil kunne vedtages med kvalificeret flertal³⁰⁶ i modsætning til i dag, hvor vedtagelser på disse områder kræver enstemmighed.

Straffebestemmelser med kvalificeret flertal

Endvidere indeholder Forfatningstraktaten også mulighed for, at Rådet med enstemmighed kan udvide EU's kompetence på det strafferetlige område. Således kan Rådet med enstemmighed og på visse nærmere betingelser beslutte at inddrage nye kriminalitetsområder under EU's kompetence til at fastsætte fælles regler om gerningsindhold og strafferammer.³⁰⁷

Nødbremsen

Forfatningstraktaten indfører kvalificeret flertal på det strafferetlige område, men indeholder samtidig en »nødbremse« for det enkelte medlemsland. Såfremt et medlemsland mener, at et lovgivningsforslag berører grundlæggende elementer i dets strafferetlige lovgivning, kan det pågældende medlemsland sætte lovgivningsprocessen i stå, indtil Det Europæiske Råd har haft mulighed for at tage stilling til lovforslaget. Det Europæiske Råd, der træffer beslutning med enstemmighed, kan herefter enten forkaste lovforslaget eller sige god for det, hvorefter den almindelige lovgivningsprocedure genoptages.³⁰⁸

Initiativmonopolet

For så vidt angår Kommissionens initiativmonopol er dette heller ikke absolut på alle områder, idet ¼ af medlemsstaterne kan fremsætte initiativer for så vidt angår retligt samarbejde i straffesager samt politisamarbejde. I dag gælder, at initiativretten på dette område er **delt** mellem Kommissionen og medlemsstaterne, således at **én** medlemsstat kan fremsætte initiativer.

Domstolen

Også Domstolens kompetence på området »normaliseres« og kommer til at svare til dens rolle på de øvrige samarbejdsområder. Domstolen får dog ikke kompetence for så vidt angår gyldigheden og proportionaliteten af operationer, der udføres af et lands retshåndhævende myndigheder eller for så vidt angår tiltag vedrørende den indre sikkerhed.³⁰⁹

Øget rolle for de nationale parlamenter

De nationale parlamenter får i henhold til udkastet til forfatningstraktat en mere aktiv rolle i EU. Således fremgår det af forfatningstraktaten, at de nationale parlamenter skal deltage i den politiske kontrol med Europol og Eurojust. Endvidere får de nationale parlamenter en øget rolle på rets- og udlændingeområdet, idet blot ¼ af de nationale parlamenter kan fremsætte et »gult kort« til Kommissionen såfremt de pågældende nationale parlamenter finder at et forslag fra Kommissionen er i strid med nærhedsprincippet. På de øvrige områder i udkastet til forfatningstraktat kræves der som minimum ⅓ af de nationale parlamenter til et »gult kort«.

3. Forfatningstraktaten og det danske forbehold på det retlige område

Med forfatningstraktaten fjernes den eksisterende søjlestruktur. Dermed overgår det hidtidige mellemstatslige samarbejde i Søjle III (det politimæssige, judicielle og strafferetlige samarbejde m.m.) til det overstatslige samarbejde. Da det danske forbehold på RIA-området netop går på, **at dansk deltagelse kun kan ske på mellemstatsligt niveau**, indebærer afskaffelsen af søjlestrukturen, at det danske forbehold ikke alene som nu vil omfatte asyl, immigration, civilretligt samarbejde og grænsekontrol, men fremover også vil omfatte det politimæssige samarbejde og samarbejdet vedrørende kriminalsager.

I det omfang EU vedtager nye regler på de pågældende områder, må Danmark derfor stå udenfor.

Endvidere indeholder Forfatningstraktaten en bestemmelse, der giver mulighed for at vedtage strafferetlige regler på områder, der tidligere har været genstand for harmonisering.³¹⁰ Dermed åbner forfatningstraktaten op for, at stort set alle væsentlige områder af det eksisterende EU-samarbejde som for eksempel det indre marked og miljø vil kunne suppleres med straffebestemmelser, såfremt allerede vedtagne EU-bestemmelser har vist sig ikke at slå tilstrækkeligt til.

Sådanne supplerende straffebestemmelser, der knyttes til eksisterende harmoniseringsforanstaltninger, vil indebære særlige udfordringer i forhold til det danske forbehold på det retlige område.

Endelig vil der med Forfatningstraktatens ikrafttræden opstå et særligt spørgsmål om den **retlige kontinuitet** for de eksisterende retsakter, der er vedtaget med hjemmel i de nuværende traktater. I den situation kan man enten vælge at lade de eksisterende retsakter fortsætte med at gælde uændret, eller man kan vælge at »omdøbe« de gældende retsakter, således at de omgående får et nyt hjemmelsgrundlag i den nye forfatningstraktat. Uanset hvilken model der vælges, vil de eksisterende retsakter under det mellemstatslige samarbejde i Søjle III enten omgående blive omfattet af det danske forbe-

Det danske forbehold aktiveres for det politimæssige og strafferetlige områdes vedkommende

Hjemmel til straffebestemmelser på mange nye områder

Retlig kontinuitet

hold, eller også vil retsakterne blive omfattet, når disse tages op til revision og i den forbindelse ændres med hjemmel i den nye forfatningstraktat.

Det operationelle samarbejde i fare

I et notat af 14. august 2003 fra Udenrigsministeriet³¹¹ peges der i den forbindelse på, at særligt det operationelle samarbejde (Europol, Eurojust, Politiakademiet) kan forventes hurtigt at blive revideret og udviklet ved brug af nye, forbeholdsbelagte bestemmelser i forfatningstraktaten. Danmark vil så – alt andet lige – være tvunget til at træde ud af samarbejdet på grund af forbeholdet.

Modernisering af det retlige forbehold

For at imødegå de problemer som bortfaldet af søjlestruktur og muligheden for supplerende straffebestemmelser måtte indebære, har Danmark i forfatningstraktaten fået mulighed for at modernisere sit retlige forbehold efter irsk-britisk forbillede.

Ny form for dansk forbehold på det retlige område

I henhold til en protokol til Forfatningstraktaten kan Danmark beslutte, at dets nuværende forbehold skal ændres til et »opt-in« forbehold i stil med det britiske og irske forbehold. Dermed ville Danmark ligesom UK og Irland have mulighed for at tilslutte sig de enkelte retsakter fra gang til gang på **overstatslig** basis.

Danmark får mulighed for at »opte in« på alle områder

Dette vil omfatte såvel de dele, der blev overført fra den mellemstatslige Søjle III til den overstatslige Søjle I med Amsterdamtraktaten, som de resterende dele, der med forfatningstraktaten fremover vil blive en del af det overstatslige samarbejde.

Til gengæld bliver Danmark forpligtet på overstatslig basis

Ordningen vil desuden betyde, at det samlede regelsæt på området ikke kompliceres unødigt, idet der ikke opstår behov for indgåelse af parallelaftaler på mellemstatslig basis. Til gengæld vil Danmark så være bundet på overstatslig basis, i det omfang Danmark vælger at »opte in«.

Særskilt folkeafstemning nødvendig

I henhold til Folketingets vedtagelse V2 af 10. oktober 2004³¹² vil en modernisering af det danske forbehold i givet fald kræve en særskilt folkeafstemning.

Noter

Afsnit I - Indledning

- ¹ Jf. ordlyden af artikel 1 i Traktaten om den Europæiske Union (TEU)
- ² Danmark, Sverige og UK har ikke indført euroen

Afsnit II – Den retlige og politiske ramme for EU's rets- og udlændingepolitik. *Baggrund*

- ³ »Retligt samarbejde« dækker her over civilretligt og strafferetligt samarbejde m.m. I princippet er hele EU-samarbejdet »retligt«, idet EU jo har kompetence til at udstede retlige bindende retsakter med virkning for medlemslandene på langt de fleste områder, herunder eksempelvis på Det Indre Marked
- ⁴ Vedtaget 10. december 1948 af De forenede Nationers Generalforsamling

Udviklingen i traktatgrundlaget

- ⁵ I henhold til den protokol, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, kan Irland og Det Forenede Kongerige deltage i alle eller nogle af bestemmelserne i Schengen-reglerne efter enstemmig afgørelse i Rådet mellem de tretten stater, der er part i aftalerne, og repræsentanten for den pågældende stat. Det Forenede Kongerige anmodede i marts 1999 om at deltage i visse dele af Schengen-samarbejdet, nemlig politimæssigt og retligt samarbejde om straffesager, bekæmpelse af narkotika og informationssystemet (SIS). Rådets afgørelse om at godkende anmodningen fra Det Forenede Kongerige forelå først den 29. maj 2000 på grund af det særlige problem med Gibraltar, der er kilde til uenighed mellem Spanien og Det Forenede Kongerige, hvilket forsinkede processen. (Afgørelse 2000/365/EF, der er offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende L 131 af 1. juni 2000). Irland har anmodet om at deltage i nogle af Schengen-regelværkets bestemmelser ved to skrivelser (af 16. juni 2000 og 1. november 2001) til formanden for Rådet for Unionen. Blandt andet har Irland anmodet om at deltage i samtlige bestemmelser vedrørende iværksættelse og drift af Schengen-informationssystemet (SIS). Den 28. februar 2002 vedtog Rådet en afgørelse om Irlands deltagelse. Denne trådte i kraft den 1. april 2002 (afgørelse 2002/192/EF, der er offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende L 64 af 7. marts 2002)
- ⁶ Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Fontainebleau 25.-26. juni kan findes på EU-oplysningens hjemmeside [www.euo.dk](http://euo.dk/dokumenter/europaeisk_raad/der_250684), (http://euo.dk/dokumenter/europaeisk_raad/der_250684)
- ⁷ Ved en aftale med Schengen-landene af 19. december 1996
- ⁸ Jf. Schengen-konventionens artikel 140
- ⁹ Traktaten om Den Europæiske Union blev undertegnet 7. februar 1992 i Maastricht i Holland og betegnes af den grund Maastrichttraktaten
- ¹⁰ På fransk »Justice et Affaires Intérieures« forkortet JAI, på engelsk »Justice and Home Affairs« forkortet JHA
- ¹¹ Traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab (TEF), afsnit VI
- ¹² Maastrichttraktaten artikel K1
- ¹³ Jf. »Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold«, DUP1 2000, s. 162
- ¹⁴ Amsterdamtraktaten artikel 2 (tidligere artikel b)

- ¹⁵ Rådets juridiske tjeneste har dog i en udtalelse til et direktivforslag (KOM (2002) 562 af 21. oktober 2002) om erstatning til ofre for forbrydelser udtalt, at udtrykkene »frihed, sikkerhed og retfærdighed« i sig selv er for generelle og for tvetydige til, at de kan gøres til et traktatmål, som vil kunne danne grundlag for fællesskabsbeføjelser i medfør af »gummiparagraffen« i artikel 308. (Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 641 af 17. marts 2004)
- ¹⁶ Jf. Ruth Nielsen, EU-ret, s. 141
- ¹⁷ TEF, afsnit IV
- ¹⁸ TEU afsnit VI
- ¹⁹ TEU afsnit VI
- ²⁰ KOM (2004) 401 af 2. juni 2004 – »Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations«
- ²¹ Dette fremgår udtrykkeligt af den pågældende bestemmelse i traktaten, TEU artikel 34, stk. 2 litra b, sidste sætning
- ²² TEU artikel 35, stk. 6
- ²³ TEU artikel 34, stk. 2
- ²⁴ Jf. »Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold«, DUPI 2000, s. 163
- ²⁵ Protokol 2 – »Schengen-protokollen«
- ²⁶ Rådet afgørelser af 20. maj 1999
- ²⁷ Nicetraktaten blev undertegnet 26. februar 2001
- ²⁸ Ved anvendelse af »fælles beslutningstagen« i TEF artikel 251
- ²⁹ Med undtagelse af vedtagelsen af visse visumregler
- ³⁰ Jf. bemærkningerne til L 222 i folketingsåret 2003-2004: Forslag til lov om Den Europæiske Unions udvidelse med Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet. Fremsat den 30. april 2003 af udenrigsministeren (Per Stig Møller)

Politiske retningslinjer for rets- og udlændingepolitikken

- ³¹ Første gang slået fast af domstolen i »Cassis de Dijon –dommen«, 120/78, vedrørende fri varebevægelighed
- ³² http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/scoreboard_en.htm

Afsnit III – Det danske forbehold på det retlige område.

Baggrund

- ³³ Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti
- ³⁴ TEU – Protokol 5 om Danmarks stilling

Indholdet af det retlige forbehold

- ³⁵ Jf. regeringens notat af 11. august 2003, s. 18 (Europaudvalget, alm. del – bilag 1242 af 14. august 2003) samt Udenrigsministeriets beretning til Folketinget vedrørende udviklingen i EU i 2003 s. 37
- ³⁶ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 551 af 31. januar 2003
- ³⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs (ikrafttræden den 31. maj 2002)

- ³⁸ 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 (ikrafttræden den 1. marts 2002)
- ³⁹ Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabsager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn (ikrafttræden den 1. marts 2001)
- ⁴⁰ Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (ikrafttræden den 31. maj 2001)
- ⁴¹ 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 (ikrafttræden 15. december 2000 og operativ iværksættelse af databasen den 15. januar 2003)
- ⁴² Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og republikken Island og kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge, vedtaget på rådsmødet (RIA) den 15.-16. marts 2001 (ikrafttræden 1. april 2001)
- ⁴³ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 605 af 8. marts 2004
- ⁴⁴ Den britiske og irske undtagelse er fastlagt i protokol nr. 4 til Nicetraktaten

Afsnit IV – Asyl, indvandring og grænsekontrol. ***Den institutionelle ramme***

- ⁴⁵ Reglerne findes i TEF afsnit IV
- ⁴⁶ Jf. TEF artikel 67, stk. 2, 1. pind
- ⁴⁷ Den teoretiske hovedregel er simpelt flertal jf. TEF artikel 205, stk.1
- ⁴⁸ Jf. TEF artikel 95
- ⁴⁹ Jf. TEF artikel 67, stk. 2, 2. pind
- ⁵⁰ Jf. TEF artikel 67, stk. 5, 1.pind
- ⁵¹ Jf. TEF artikel 251
- ⁵² Regler om udpegning af tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum, samt regler om ensartet udformning af visa var allerede en del af det overstatslige samarbejde (Søjle I) i Maastrichttraktaten (artikel 100 C), og derfor ikke omfattet af det danske forbehold..
- ⁵³ Dog med den lille krølle på halen, at Europa-Parlamentets rolle indtil videre er begrænset til en høringsret for så vidt angår artikel 62, nr. 2, litra b), i) & iii)
- ⁵⁴ Som vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004
- ⁵⁵ Erklæring nr. 5 til Nicetraktaten
- ⁵⁶ Jf. Europaudvalgets alm. del – bilag 883 af 19. maj 2004 s. 3, 4. afsnit
- ⁵⁷ Jf. TEF artikel 67, stk. 1
- ⁵⁸ Jf. TEF artikel 220
- ⁵⁹ Jf. TEF artikel 68
- ⁶⁰ Samme fortolkning af Domstolens kompetence kan findes her: http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_9_da.htm

Asyl

- ⁶¹ Ikke mindre end 138 lande har ratificeret Genève-konventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling
- ⁶² TEF artikel 63
- ⁶³ Jf. »Justice et affaires intérieures dans l'Union Européenne« s. 65 af Emanuel Barbe – la Documentation Francaise, Réflexe Europe
- ⁶⁴ Disse mål er i overensstemmelse med de mål, der allerede er fastsat i TEF artikel 63
- ⁶⁵ Rådets forordning 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
- ⁶⁶ Vedtaget den 18. februar 2003
- ⁶⁷ Jf. ovenfor om EF-Domstolens kompetence for så vidt angår afsnit IV i TEF
- ⁶⁸ Commission Staff Working Paper »Evaluation of the Dublin Convention« SEC (2001) 756 af 13. juni 2001
- ⁶⁹ 39.300 ud af 655.204 ansøgninger i 1998 & 1999 ifølge Commission Staff Working Paper »Evaluation of the Dublin Convention« SEC (2001) 756 af 13. juni 2001
- ⁷⁰ Jf. Direktiv 95/46/EF, artikel 28 stk. 1
- ⁷¹ Direktiv 95/46 EF af 24. oktober 1995
- ⁷² Jf. Regeringens notat om status for indgåelse af mellemstatslige aftaler med EU af 29. august 2003, Europaudvalget, Alm. del – bilag 1265
- ⁷³ Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003. Se også regeringens grundnotat af 15. august 2001, jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 1608
- ⁷⁴ Se nærmere TEF artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra b)
- ⁷⁵ Ved »sekundære bevægelser« forstås her det forhold, at en asylansøger bevæger sig fra et medlemsland til et andet i håbet om at finde bedre levevilkår.
- ⁷⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om den fælles asylpolitik og agendaen for beskyttelse, KOM (2003) 152 endelig, s. 18
- ⁷⁷ Jf. UKs og Irlands mulighed for at »opte in« på overstatsligt plan
- ⁷⁸ Forslag til Rådets direktiv KOM (2000) 578 endelig & forslag til Rådets ændrede direktiv KOM (2002) 326 endelig om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus
- ⁷⁹ Jf. pressemeddelelse 8694/04 offentliggjort af Rådet
- ⁸⁰ Forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse. KOM (2001) 510
- ⁸¹ Direktivforslaget indeholder dog regler om adgang til »effektive retsmidler for en domstol« jf. det reviderede forslags artikel 38
- ⁸² Dansk Flygtningeævn bemærker i sit høringsvar til direktivforslaget, som man som udgangspunkt er positivt indstillet overfor, at man ved brug af minimumsharmonisering risiker, at det reelle beskyttelsesniveau kommer til at svare den laveste fællesnævner, det vil sige til det laveste beskyttelsesniveau (Europaudvalget alm. del – bilag 663 af 28. februar 2003)
- ⁸³ Lov nr. 933 af 28. november 1992 om midlertidig opholdstilladelse til visse personer fra det tidligere Jugoslavien m.v. med senere ændringer (ophævet ved lov nr. 1044 af 17. december 2002)

- ⁸⁴ Lov nr. 251 af 28. april 1999 om midlertidig opholdstilladelse til nødstedte fra Kosovoprovincen i Forbundsrepublikken Jugoslavien (ophævet 3. juni 2000 ved lov 427 af 31. maj 2000)
- ⁸⁵ Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf
- ⁸⁶ Jf. Kommissionen meddelelse af 26. marts 2003 KOM (2003) 152 s. 20
- ⁸⁷ Se nærmere herom i Kommissionen pressemeddelelse af 13. februar 2004 : »European Refugee Fund II: financial solidarity for the benefit of the common asylum policy.«
- ⁸⁸ COM (2004) 401, 2. juni 2004 – Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations

Indvandring

- ⁸⁹ KOM (2000) 757 Meddelelse om indvandringspolitik
- ⁹⁰ Systematikken svarer til systematikken i artikel 63
- ⁹¹ KOM (2001) 386. Med hjemmel i TEF artikel 63, nr. 3
- ⁹² Jf. regeringens grundnotat af 18. november 2003
- ⁹³ KOM (2001) 127
- ⁹⁴ Kommissionen betegner i sit Scoreboard for 2. halvdel af 2003, vedtagelsen af direktivet som et af de vigtigste fremskridt i den pågældende periode
- ⁹⁵ Direktivforslaget side 5
- ⁹⁶ Artikel 13.3
- ⁹⁷ Eurostat Yearbook 2003 med data for perioden 1991-2001, s. 91
- ⁹⁸ I Danmark blev der i 2002 indgivet 15.370 ansøgninger om tilladelse til familiesammenføring. 8.151 ansøgninger blev imødekommet i 2002 jf. Udlændingestyrelsen offentligt tilgængelige statistik på http://www.udlst.dk/Statistik/oevrige_familiesammenfoering.htm samt »Nøgletal på udlændingområdet 2002« udgivet af Udlændingestyrelsen
- ⁹⁹ TEF artikel 63, nr. 3, litra a)
- ¹⁰⁰ KOM (2002)225 af 2. maj 2002
- ¹⁰¹ KOM (2003) 291 af 22. maj 2003 s. 6
- ¹⁰² KOM (2003) 291 af 22. maj 2003 s. 6

- ¹⁰³ Artikel 3.3. Direktivforslaget omfattede oprindeligt unionsborgere, der ikke gjorde brug af deres ret til fri bevægelighed. Som begrundelse for at fjerne denne persongruppe fra direktivets anvendelsesområde, angav Kommissionen følgende :
- »Ifølge den gamle artikel 4 skulle familiesammenføring af unionsborgere, som ikke var omfattet af fællesskabslovgivningen om fri bevægelighed for personer, ligestilles med familiesammenføring af borgere, der har udøvet deres ret til fri bevægelighed. Denne bestemmelse udgår, fordi man har indledt arbejdet med at omarbejde fællesskabslovgivningen om fri bevægelighed for personer. Kommissionens forslag til direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM (2001) 257 endelig) berører bl.a. definitionen af, hvilke familiemedlemmer der er omfattet. Muligheden for at give alle unionsborgere samme rettigheder til familiesammenføring vil blive taget op til fornyet behandling, når omarbejdningen er vedtaget... Situationen for personer, der ikke er omfattet af fællesskabslovgivningen (fordi den unionsborger, som de er familiemedlemmer til, aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed for personer), vil blive behandlet senere i et specifikt forslag, når de omarbejdede regler om retten til fri bevægelighed for personer (KOM (2001) 257 endelig) er vedtaget.«
- Se også slutnote 108
- ¹⁰⁴ Direktivets artikel 3 – Efter dansk ret gælder som udgangspunkt, at man skal have haft tidsubegrænset (permanent) opholdstilladelse i 3 år (jf. Udlændingelovens § 9). Tidsubegrænset (permanent) opholdstilladelse i 3 år opnås typisk efter 7 års lovligt ophold i Danmark (dvs. efter 7 år med midlertidig opholdstilladelse)
- ¹⁰⁵ Se direktivets artikel 4, artikel 16 samt direktivets kapitel IV
- ¹⁰⁶ Direktivets artikel 4.2 & 4.3
- ¹⁰⁷ Direktivets artikel 12
- ¹⁰⁸ Der blev på rådsmødet (konkurrenceevne) den 2. september 2003 opnået politisk enighed om et direktiv om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed (Europaudvalget, alm. del – bilag 15 af 9. oktober 2003)
- ¹⁰⁹ Jf. Udlændingelovens § 9, stk. 7 som ændret ved Lovforslag L 6 – Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Ændring af reglerne om tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring og styrket indsats mod ægteskaber, der indgår med eget ønske) – vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 19. december 2003
- ¹¹⁰ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 306 af 5. december 2003
- ¹¹¹ Direktivets artikel 5.4
- ¹¹² Direktivets artikel 18
- ¹¹³ C-109/01 af 23. september 2003 – Akrich-dommen
- ¹¹⁴ Se eksempelvis regeringens besvarelse af 19. august 2003 på spørgsmål nr. S 4094 af 31. juli 2003 stillet af Peter Skaarup (DF), regeringens besvarelse af 19. februar 2003 på spørgsmål S 1770 stillet af Morten Østergaard (RV) samt regeringens svar af 23. oktober 2003 på spørgsmål nr. S 138 stillet af Kamal Qureshi (SF)
- ¹¹⁵ CNS/2002/0043 – KOM (2002) 71 – der er ikke tale om en udbygning af Schengen-reglerne
- ¹¹⁶ KOM (2002) 548 af 7. oktober 2002
- ¹¹⁷ KOM (2004) 178 af 16. marts 2004
- ¹¹⁸ TEF artikel 63, nr. 3, litra b
- ¹¹⁹ Artiklerne 29, 30 og 31 i TEU
- ¹²⁰ Samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU, 28.2.2002, EFT C 142 af 14. juni 2002, s. 23
- ¹²¹ Samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU, 28.2.2002, EFT C 142 af 14. juni 2002, s. 23

- ¹²² Plan for the management of external borders of the Member States of the European Union, 13. juni 2002, Rådets dok. 10019/02, FRONT 58
- ¹²³ Return Action Programme, 28. november 2002, Rådets dok. 14673/02, MIGR 125
- ¹²⁴ KOM (2003) 323 af 3. juni 2003
- ¹²⁵ Jf. Scoreboard 2003.2, s. 5
- ¹²⁶ KOM (2002) 175
- ¹²⁷ KOM (2002) 564
- ¹²⁸ KOM (2003) 323
- ¹²⁹ Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandsstatsborgere
- ¹³⁰ Scoreboardet 2003.2, s. 6
- ¹³¹ KOM (2003) 355 af 11. juni 2003
- ¹³² Kilde http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/immigration/statistics/fsj_immigration_statistics_en.htm
- ¹³³ Jf. KOM (2003) 336 af 3. juni 2003 s. 33
- ¹³⁴ KOM (2003) 323
- ¹³⁵ Gennemført ved lov nr. 380 af 6. juni 2002
- ¹³⁶ Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold
- ¹³⁷ KOM (2002) 71 af 11. februar 2002
- ¹³⁸ Initiativ fra Kongeriget Spanien med henblik på vedtagelse af Rådets direktiv om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om befordrede personer EF-Tidende nr. C 082 af 05/04/2003 s. 0023 – 0024
- ¹³⁹ KOM (2003) 323 s. 11

Grænsekontrol

- ¹⁴⁰ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 306 af 5. december 2003
- ¹⁴¹ Jf. nu TEF artikel 62 har EU udarbejdet en »negativliste« med omkring 130 lande, hvis statsborgere skal have visum for at kunne komme ind på Schengen-området. Der er tilsvarende udarbejdet en »positivliste« med lande, hvis statsborgere ikke behøver visum for at kunne opholde sig i op til 3 måneder på Schengen-området. Cf. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 [med senere ændringer] om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav
- ¹⁴² Bestemmelserne vedrørende SIS findes i Schengen-konventionens afsnit IV (artikel 92-119). Ved integreringen af Schengen-reglerne i traktatgrundlaget blev der ikke taget stilling til SIS, hvorfor bestemmelserne om SISI betragtes som retsakter baseret på afsnit VI i TEU (Det mellemstatslige samarbejde i Søjle III) jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 915 af 27. maj 2004
- ¹⁴³ De nærmere regler for anlæg og drift af C.SIS er fastsat i en finansforordning vedtaget af Schengen-Eksekutivkomitéen den 14. december 1993. Efter finansforordningen er Frankrig ansvarlig for anlæg og drift af C.SIS. Det følger endvidere af finansforordningen, at Rådet (Schengen-landene) fastlægger budgettet for C.SIS, og at Frankrig afholder de løbende anlægs- og driftsudgifter, som efterfølgende dækkes af Schengen-landene i fællesskab. Dette sker i henhold til en fordelingsnøgle, der fastlægges hvert år på grundlag af den andel, som de enkelte landes momsindtægter udgør af De Europæiske Fællesskabers samlede momsindtægter i det foregående regnskabsår, jf. Schengen-konventionens artikel 119, stk. 1

¹⁴⁴ Artikel 115

¹⁴⁵ Schengen-konventions artikel 94 og frem

¹⁴⁶ Ifølge Schengen-konventionen er der blandt andet tale om en »uønsket udlænding« når den pågældende udlændings tilstedeværelse i landet formodes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed eller for den nationale sikkerhed. Dette gælder i særdeleshed:

- a) når en udlænding er blevet idømt en frihedsstraf af en varighed på mindst et år på grund af en strafbar handling,
- b) når der er begrundet mistanke om, at en udlænding har begået alvorlige strafbare handlinger, herunder handlinger som nævnt i artikel 71 [narko-kriminalitet], eller når der foreligger konkrete indicier, der lader formode, at den pågældende har til hensigt at begå sådanne handlinger på en kontraherende parts område

¹⁴⁷ EU-landene minus Irland og UK og plus Norge og Island

¹⁴⁸ Rådets forordning nr. 2424/2001 af 6. december 2001 om udviklingen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)

¹⁴⁹ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 577 af 27. februar 2004

¹⁵⁰ Jf. Redegørelse fra Arbejdsgruppen om den fremtidige visumadministration, juni 2003 udgivet af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

¹⁵¹ KOM (2003) 323 s. 4

¹⁵² Der blev forelagt forslag herom for Rådet og Europa-Parlamentet i september 2001. Den 18. februar 2002 blev ændringen af den ensartede udformning af visa vedtaget ved Rådets forordning (EF) nr. 334/20021 (om ændring af forordning (EF) nr. 1683/95 om ensartet udformning af visa), og den 13. juni 2002 blev forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere vedtaget. Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre disse nye specifikationer, inden fristerne udløber henholdsvis den 3. juni 2007 og den 14. august 2007. Kommissionen har fremsat et forslag, der fremrykker fristen til 2005

¹⁵³ KOM (2003) 558 af 24. september 2003

¹⁵⁴ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 883 af 19. maj 2004, s. 2

¹⁵⁵ Kilde Agence Europe 6/4/2004

¹⁵⁶ KOM (2004) 116 af 18. februar 2004. Rådets juridiske tjeneste har i øvrigt rejst tvivl om hjemmelsgrundlaget for visse del af forslaget, idet den anfører, at EU ikke er kompetent til at fastsætte minimumssikkerhedsstandarder for pas, som ikke har direkte relevans for grænsekontrolmyndighedernes udøvelse af ægthedskonrollen af. Sådant yderligere bestemmelser falder ind under det direkte forbud i TEF artikel 18, stk. 3, der undtager pas fra EU's kompetence. Rådets juridiske tjeneste bemærker i den forbindelse, at det foreliggende udkast til forfatningstraktat ikke indeholder en formulering, der svarer til den nuværende TEF artikel 18, stk. 3

¹⁵⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1295/2003 af 15. juli 2003

¹⁵⁸ Hjemmelen til EU's kompetence på området er TEF artikel 62 2)

¹⁵⁹ KOM (2003) 687 – med hjemmel i TEF artikel 66 om administrativ samarbejde

Status for asyl, indvandring og grænsekontrol

¹⁶⁰ Som vedtaget på det europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004

Afsnit V – Det civilretlige samarbejde.

Baggrund

¹⁶¹ EU-Karnov (Kap 16.1) anfører dog, at »Det må antages, at Danmark på lige fod med andre medlemsstater kan udøve den initiativret, der i en overgangsperiode på 5 år tilkommer medlemsstaternes for så vidt angår dele af samarbejdet, jf. herved artikel 67, stk. 1.« Med andre ord kan Danmark angiveligt fremsætte forslag på området, men ikke selv deltage i vedtagelsen. EU-Karnov anfører her, at »Bortset fra vedtagelsen af foranstaltninger deltager Danmark på sædvanlig vis i Rådets arbejde«

Den institutionelle ramme

¹⁶² Jf. Ugeskrift for Retsvæsen, nr. 14, 3. april 2004, artikel af adjunkt, ph.d. Ana M. Lopez-Rodriguez, Århus Universitet

¹⁶³ Fastslået i Cassis de Dijon-dommen, 120/78 for varers vedkommende

¹⁶⁴ Traktatbestemte undtagelser eller såkaldte »Cassis de Dijon – hensyn«

¹⁶⁵ KOM (2003) 812 af 30. december 2003 s. 7

Vedtagne retsakter

¹⁶⁶ EFT 2001 C 12/1

¹⁶⁷ Den såkaldte »eksekvaturprocedure«, som er den formelle prøvelse, en udenlandsk retsafgørelse undergives som led i fuldbyrdelsen i en anden medlemsstat

¹⁶⁸ På globalt plan er man under den såkaldte Haagerkonference i gang med at forhandle om en global domskonvention

¹⁶⁹ 16. september 1988 indgik medlemsstaterne og EFTA-staterne den såkaldte Luganokonvention, der er en parallelkonvention til Bruxelles-konventionen

¹⁷⁰ RFOR 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område

¹⁷¹ Se også artikel i Advokaten 6/2004 – EU-udvidelsen, international procesret og voldgift af lektor Peter Arnt Nielsen, Juridisk Institut, Copenhagen Business School

¹⁷² Konklusionerne afsnit 34

¹⁷³ RFOR 1347/2000 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager samt i sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællernes fælles børn.

¹⁷⁴ Rådets forordning 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældresvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000

¹⁷⁵ Rådets forordning 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager

¹⁷⁶ De Europæiske Fællesskabers Tidende, Afdeling C 261 af 27.8.1997 s. 1

¹⁷⁷ Kommissionen har tidligere udsendt en grønbog med titlen »Retshjælp i civilsager : Problemer for parter i grænseoverskridende sager«, KOM (2000) 51 af 9. februar 2000

¹⁷⁸ Rådets direktiv 2002/8/EF af 27. januar 2003

¹⁷⁹ Rådets forordning 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område

¹⁸⁰ Rådets beslutning 2001/470 af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område

¹⁸¹ Netværkets hjemmeside kan findes på http://europa.eu.int/comm/justice_home/ejn/index_da.htm

Kommende initiativer

¹⁸² Fremgår af Kommissionens scoreboard

¹⁸³ KOM (2002) 746 af 20. december 2002

¹⁸⁴ KOM (2004) 173 af 19. marts 2004

¹⁸⁵ Jf. tilkendegivelse fra det irske formandskab på det uformelle RIA møde 22.-23. januar 2004, Europaudvalget, alm. del – bilag 508 af 12. februar 2004

¹⁸⁶ Regeringens notat til Europaudvalget alm. del – bilag 306 af 5. december 2003

¹⁸⁷ Grønbog om omdannelse af Rom-konventionen af 1980 om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, til en fællesskabsretsakt med opdatering af dens bestemmelser KOM (2002) 654 endelig udg.

¹⁸⁸ KOM (2003) 427 endelig. Forslaget forventes behandlet på Rådets møde i juni 2004

¹⁸⁹ KOM (2004) 254 af 15. april 2004

¹⁹⁰ KOM (2003) 68 – se også Europaudvalget, alm. del – bilag 822 af 3. april 2003 (grundnotat)

Afsnit VI – Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Baggrund

¹⁹¹ Kilde: La Documentation française : Justice et Affaires Intérieures dans l'Union Européenne 2002

¹⁹² Det europæisk retlige netværk indeholder en oversigt over traktater m.m. indgået under TREVI- og EPS-samarbejdet. <http://ue.eu.int/ejn/>

¹⁹³ Af væsentlige konventioner kan bl.a. nævnes Den Europæiske Konvention af 13. december 1957 om udlevering af lovovertredere med tillægsprotokoller af 15. oktober 1975 og 17. marts 1978.

Den Europæiske Konvention af 20. april 1959 om gensidig retshjælp i straffesager med tillægsprotokoller af 17. marts 1978 og 8. november 2001.

Den Europæiske Konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger.

Den Europæiske Konvention af 15. maj 1972 om overførsel af retsforfølgning i straffesager.

Den Europæiske Konvention af 21. marts 1983 om overførsel af domfældte med tillægsprotokol af 18. december 1997.

Den Europæiske Konvention af 8. november 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold

¹⁹⁴ Eksemplerne er taget fra Justice et Affaires Intérieures dans l'Union Européenne, la Documentation Française, réflexion Europe, s. 106

¹⁹⁵ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 810 af 19. april 2004

Den institutionelle ramme

¹⁹⁶ TEU indeholder dog i artikel 42 en mulighed for at overføre områder fra det mellemstatslige område under Søjle III til det overstatslige område under Søjle I. Dette vil dog i givet fald kræve enstemmighed i Rådet, ligesom Danmark vil skulle anvende proceduren i Grundlovens § 20 om afgivelse af suverænitet

¹⁹⁷ TEU artikel 34.2

- ¹⁹⁸ TEU artikel. 34.2
- ¹⁹⁹ TEU artikel 39
- ²⁰⁰ I 2003 afsagde Domstolen sin første præjudicielle dom med hjemmel i denne nye kompetence, sagerne C-187/01 & C-385/01
- ²⁰¹ Jf. TEU artikel 34
- ²⁰² Jf. TEU artikel 37
- ²⁰³ Jf. TEU artikel 41, stk. 3
- ²⁰⁴ TEU artikel 141 henviser til TEF artikel 195
- ²⁰⁵ TEU artikel 141 henviser til TEF artikel 255
- ²⁰⁶ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 643 af 18. marts 2004
- ²⁰⁷ Jf. Kommissionens memo/04/63 af 18. marts 2004
- ²⁰⁸ Rammeafgørelse af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA)
- ²⁰⁹ Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme
- ²¹⁰ Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold. Kommissionen har den 5. april 2004 fremlagt en rapport om anvendelse af rammeafgørelsen – KOM (2004) 230 endelig af 5. april 2004
- ²¹¹ Rammeafgørelse af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold – 2002/465/RIA – initiativ fra Belgien, Frankrig, Spanien og UK
- ²¹² Rammeafgørelse af 22. juli 2003 om gennemførelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af aktiver eller bevismidler
- ²¹³ De Europæiske Fællesskabers Tidende C 184 af 2. august 2002, s. 3
- ²¹⁴ De Europæiske Fællesskabers Tidende C 184 af 2. august 2002, s. 8. Der blev opnået politisk enighed om forslaget til rådsmødet (RIA) den 29.-30. april 2004
- ²¹⁵ KOM (2002) 173
- ²¹⁶ KOM (2003) 688 endelig udg. – CNS 2003/0270
- ²¹⁷ Forslaget nævnes i Rådets rapport om gennemførelsen af erklæringen om bekæmpelse af terrorisme, Europaudvalget, alm. del – bilag 997 af 16. juni 2004
- ²¹⁸ Forslaget nævnes i Rådets rapport om gennemførelsen af erklæringen om bekæmpelse af terrorisme, Europaudvalget, alm. del – bilag 997 af 16. juni 2004
- ²¹⁹ Justice et Affaires Intérieures dans l'Union Européene, la Documentation Française, réflexion Europe, s. 110

Det politimæssige samarbejde

- ²²⁰ Se Folketingstidende 1996-97 (F) s. 5833
- ²²¹ Danmark har ved undertegnelsen af den danske tiltrædelsesaftale den 19. december 1996 afgivet erklæring om, at forfølgelse ind i Danmark henover grænsen til Tyskland sker på følgende vilkår: Tyske myndigheder har ret til at fortsætte en igangværende forfølgelse på dansk grund i en afstand på op til 25 km fra grænsen. Tyske myndigheder har ikke ret til at pågribe personer på dansk grund. Forfølgelse kan ske for de forbrydelser, der er nævnt i artikel 41, stk. 4, litra a [drab, voldtægt, brandstiftelse, falskmøntneri, sprængstofattentater og lignende alvorlige forbrydelser]
- ²²² Tiltrådt af Folketinget ved Lov om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen, lov 318 af 9. maj 2000

- ²²³ Jf. Kongeriget Danmarks erklæring ad Schengen-konventionens artikel 41, stk. 9
- ²²⁴ Jf. aftale af 6. oktober 1999 om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen og efter samråd med Kongeriget Danmark i anledning af den forestående åbning af den faste forbindelse over Øresund den 1. juli 2000
- ²²⁵ Tiltrådt af Danmark ved lov nr. 227 af 2. april 2003 (Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen)
- ²²⁶ Det Europæiske Råds møde 29. oktober 1993
- ²²⁷ Den 16. februar 1994 blev der foretaget officiel indvielse af EDU/Europol-hovedkvarteret i Haag
- ²²⁸ Artikel K1 9)
- ²²⁹ Konventionen er gennemført i Danmark ved L 1997 415, som trådte i kraft den 1. juli 1999, jf. bkg 1999 508. Danmark ratificerede Europol-konventionen og de to tilhørende protokoller (protokol af 23. juli 1996 om Domstolens præjudicielle kompetence, EFT 1996 C 299/1) og protokol af 19. juni 1997 om privilegier og immunitet for Europol og Europols ansatte, EFT 1997 C 221/1 den 17. november 1997. Konventionen trådte i kraft den 1. oktober 1998, og Europol påbegyndte sit virke den 1. juli 1999
- ²³⁰ Konvention trådte i kraft i 1. oktober 1998. Da Europol begyndte sit virke indstillede EDU sit virke (jf Europol-konventionens artikel 45)
- ²³¹ Rådet vedtog på sit møde den 27.-28. november 2003 en ændringsprotokol til Europol-konventionen. Protokollen indebærer en række ændringer af Europol-konventionen vedrørende blandt andet Europols mandat, de nationale kompetente myndigheders rolle, analysedatabaser, aktindsigt og demokratisk kontrol med Europol. Protokollen skal ratificeres af medlemslandene for at kunne træde i kraft
- ²³² Se også Kommissionens meddelelse KOM (2002) 95 endelig udg. »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Den demokratiske kontrol med Europol«
- ²³³ Som vedtaget på topmødet i Bruxelles den 17.-18. juni 2004
- ²³⁴ Kilde Europols årsrapport 2002, samt Europaudvalget, alm. del – bilag 915 af 27. maj 2004, s. 50
- ²³⁵ Jörg Monar i JCMS 2003 Volume 41. annual review pp 119-35
- ²³⁶ KOM (2004) 401 af 2. juni 2004, s. 14
- ²³⁷ Jf. Europols pressemeddelelse af 20. december 2002: »USA and Europol signs full co-operation agreement.«
- ²³⁸ Artikel 42, stk. 2, 1. pkt.
- ²³⁹ Rådet har ved to retsakter af henholdsvis 3. november 1998 og 12. marts 1999 fastsat nærmere regler for Europols videregivelse af personlige oplysninger til tredjelande og eksterne organisationer samt for Europols modtagelse af oplysninger fra tredje parter. Retsakterne supplerer reglerne i Europol-konventionens artikel 18 om videregivelse af oplysninger til tredjelande og eksterne organisationer
- ²⁴⁰ Europaudvalget, alm. del – bilag 640 af 17. marts 2004
- ²⁴¹ Rådets afgørelse af 22. december 2000 om oprettelse af Det Europæiske Politiakademi (CEPOL) [De Europæiske Fællesskabers Tidende L 336 af 30.12.2000]
- ²⁴² Det Europæiske Råds møde den 13. december 2003 jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 577 af 27. februar 2004
- ²⁴³ Jf. Justitsministeriets notat af 23. februar 2004

Samarbejde mellem medlemslandenes domstole og anklagemyndigheder

²⁴⁴ Artikel K.3

²⁴⁵ EFT C197/1, 12. juli 2000

- ²⁴⁶ Begge offentliggjort i EUT L181/34 & L 181/27 af 19. juli 2003. Aftalerne blev indgået 25. juni 2003
- ²⁴⁷ Af 3. december 1998
- ²⁴⁸ Hvad angår anerkendelse af endelige afgørelser er der udarbejdet en række instrumenter: den europæiske konvention om straffedommes internationale retsvirkning af 28. maj 1970, konventionen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om gennemførelse af udenlandske afgørelser på det strafferetlige område af 13. november 1991, der blev vedtaget inden for rammerne af det europæiske politiske samarbejde, og Den Europæiske Unions konvention af 17. juni 1998 om afgørelser om frakendelse af førerretten. Desuden har overførelse af domfældte personer, som omhandlet i Europarådets konvention af 21. marts 1983, som hovedformål at fremme domfældte personers resocialisering og bygger på humanitære hensyn. En sådan overførelse indebærer nødvendigvis, at fuldbyrdslandet anerkender den afgørelse, der er truffet i domslandet
- ²⁴⁹ C 12/10 15. januar 2001
- ²⁵⁰ Rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemslandene af 13. juni 2002 (2002/584/RIA)
- ²⁵¹ Den 10. marts 1995 vedtog Rådet en konvention om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i EU (1995-konventionen), ligesom Rådet den 27. september 1996 vedtog en konvention om udlevering mellem EU's medlemsstater (1996-konventionen). Formålet med konventionerne er bl.a. at supplere og lette anvendelsen mellem medlemsstaterne af den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering (1957-konventionen) samt de to til-lægsprotokoller til konventionen af henholdsvis 15. oktober 1975 (1975-protokollen) og 17. marts 1978 (1978-protokollen). Endvidere skal EU-udleveringskonventionerne lette anvendelsen af Schengen-konventionen, der i artikel 59 – 66 indeholder bestemmelser om udlevering
- ²⁵² Jf. Berlingske Tidende 4. juni 2004
- ²⁵³ Udleveringen kan dog gøres betinget af overførsel til straffuldbyrdelse i hjemlandet
- ²⁵⁴ Dette illustreres af bemærkningerne til et lovforslag om gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af terrorisme, hvor der siges følgende om udlevering af egne statsborgere: *»Når man hidtil har nægtet at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet – bortset fra de nordiske lande – har det været ud fra en betragtning om, at danske statsborgere, som mistænkes for strafbare handlinger, og som pågribes her i landet, bør have krav på at blive stillet for en dansk domstol med de retssikkerhedsgarantier, der er knyttet hertil. Der er således efter straffeloven vide muligheder for at retsforfølge danske statsborgere for lovovertrædelser begået i udlandet, forudsat at forholdet er strafbart både efter dansk ret og efter lovgivningen i det land, hvor overtrædelser er begået (kravet om dobbelt straf-barhed). Det må imidlertid erkendes, at der vil kunne forekomme sager – ikke mindst terrorvirksomhed eller anden grov international kriminalitet – hvor det kan være forbundet med store – og eventuelt uoverstigelige vanskeligheder – under en straffesag i Danmark at føre bevis for lovovertrædelser begået i udlandet, når vidnerne eller beviserne ikke befinder sig i Danmark. Dette taler for, at straffesagen som udgangspunkt gennemføres i det land, hvor lovover-trædelser er begået, eller hvor det i øvrigt er hensyn til bevisførelsen er mest hensigtsmæssigt. Det må også indgå i overvejelserne, at det ikke kan udelukkes, at en opretholdelse af forbudet mod at udlevere danske statsborgere til strafforfølgning i udlandet vil kunne indebære, at en mistænkt dansk statsborger ikke kan straffes – eventuelt for meget alvorlig kriminalitet – fordi det i praksis ikke er muligt at gennemføre en straffesag mod den pågældende i Danmark.«*
- ²⁵⁵ § 20 spørgsmål US 31 – besvaret 2. december 2003
- ²⁵⁶ Jf. også rammeafgørelsen artikel 2 stk. 4 & artikel 4 nr. 1)

- ²⁵⁷ Uddrag af debatten i Folketinget i forbindelse med behandlingen af L 168, fredag den 14. marts 2003, Elisabeth Arnold (R): »Den sag, som jeg også har noteret i min forberedelse til i dag, har netop været den sag, der uds spillede sig i Grækenland, hvor to unge mennesker blev anklaget og dømt for menneskesmugling, men ved en meget kort og meget summarisk retssag, tilsyneladende uden tilstrækkelige tilbud om forsvarsadvokat og uden tilstrækkelig tolkebistand. Det er klart, at med sådan en sag in mente må man sige, at det sætter altså denne her udleveringsaftale under pres. Det gør det, det kan vi lige så godt sige helt klart. Det sætter ikke EU under nogen som helst form for pres, men det er det nationale retssystem i Grækenland, som her åbenbart viser sig at have nogle svagheder, som gør, at vi må sige, at hvis der er en sag, hvor en dansk statsborger i Danmark bliver forlangt udleveret af Grækenland, fordi han er under mistanke for at have gjort noget ulovligt af en vis grovhed i Grækenland, så må de danske myndigheder sige, at det er vi betænkelige ved, for vi har eksempler på, at danskere, der er grebet på fersk gerning i Grækenland, har fået en unfair retssag, og det må de ikke få ifølge vores almindelige forpligtelser over for menneskerettighedsinstitutionerne, og derfor tør vi simpelt hen ikke udlevere danske statsborgere til det græske retssystem. Sådan en sag som den med Grækenland er vigtig, fordi den illustrerer, hvordan retssystemet i det pågældende land fungerer, og derfor kommer det til at påvirke de afgørelser, der vil ske som følge af denne her udleveringsaftale, når denne her udleveringslovgivning bliver lavet.«
- ²⁵⁸ Spørgsmål nr. S 2395 til justitsministeren (24. februar 2004) af Line Barfod (EL)
- ²⁵⁹ Rameafgørelsen træder i stedet for følgende (artikel 31):
- Den europæiske konvention af 13. december 1957 om udlevering, tillægsprotokollen hertil af 15. oktober 1975, anden tillægsprotokol af 17. marts 1978 og den europæiske konvention af 27. januar 1977 om bekæmpelse af terrorisme, for så vidt angår udlevering
 - Aftalen mellem De Europæiske Fællesskabers medlemsstater om forenkling og modernisering af metoderne for fremsendelse af anmodninger om udlevering af 26. maj 1989
 - Konventionen af 10. marts 1995 om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union
 - Konventionen af 27. september 1996 om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater
 - Afsnit III, kapitel 4, i konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser
- ²⁶⁰ Lov om ændring af lov om udlevering af lovovertredere og lov om udlevering af lovovertredere til Finland, Island, Norge og Sverige (Gennemførelse af EU-rammeafgørelse om den europæiske arrestordre m.v.)
- ²⁶¹ Jf. Agence Europe onsdag 12. maj 2004
- ²⁶² En ekspertgruppe under Kommissionen har udarbejdet en temarapport om den strafferetlige kapacitet i de nye medlemslande, der blev forelagt på Rådets (RIA) møde 29.-30. april 2004. I rapporten konkluderes der, at de nye medlemslande generelt er langt fremme i processen med gennemførelsen af den europæiske arrestordre, men at der fortsat eksisterer visse problemer, der skal overvindes i flere af de nye medlemslande. (Europaudvalget, alm. del – bilag 762 af 15. april 2004)
- ²⁶³ Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale
- ²⁶⁴ Begrebet indefrysning svarer angiveligt til beslaglæggelse jf. Forslag til Folketingsbeslutning B 159 2002-2003
- ²⁶⁵ Ved indefrysningskendelse forstås her enhver foranstaltning, der er truffet af en kompetent judiciel myndighed i udstedelsesstaten med henblik på midlertidigt at forhindre enhver destruktion, ændring, flytning, overførsel eller afhændelse af formuegoder, der kan konfiskeres eller bevismateriale
- ²⁶⁶ Besvarelse af spørgsmål 1-5 af 7. maj 2003 fra Folketingets Retsudvalg (B 159 – bilag 2)
- ²⁶⁷ Beslutningsforslaget blev vedtaget 4. juni 2003
- ²⁶⁸ 2001/C 278/06 – 2. oktober 2001
- ²⁶⁹ Rameafgørelsen artikel 3
- ²⁷⁰ KOM (2003) 668 af 14. november 2003
- ²⁷¹ Forslaget er offentliggjort i EF-Tidende den 2. august 2002 (EFT2002/C184/8)

- ²⁷² Rammeafgørelsen hænger direkte sammen med en anden rammeafgørelse af dansk oprindelse, nemlig rammeafgørelsen om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold, der indebærer en harmonisering af medlemslandenes regler for hvornår, der kan ske konfiskation EFT C184/3 2. august 2002
- ²⁷³ Traktaten om den Europæiske Union artikel 31
- ²⁷⁴ Jf. pressemeddelelse fra Rådets (RIA) møde den 29. april 2004
- ²⁷⁵ Dette netværk er forskelligt fra det europæiske retlige netværk på det **civil- og handelsretlige** område op rettet ved Rådets beslutning af 28. maj 2001. Retsgrundlaget findes i 98/428/RIA: Fælles aktion af 29. juni 1998 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse af et europæisk retligt netværk
- ²⁷⁶ Danmark har i henhold til den fælles aktion udpeget kontaktpersoner hos Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet samt Politidirektøren i København. Endvidere er Rigspolitichefen, Afdeling A, Nationalt Efterforskningsstøttecenter, udpeget som kontaktpunkt
- ²⁷⁷ Til støtte for ideen blev der i 1999 foretaget en undersøgelse af beskyttelsen af EU's finansielle interesser: »Corpus Juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union Européenne.«, Economica 1999, af professor Mireille Delmas-Marty
- ²⁷⁸ Justice et affaires intérieures dans l'Union Européenne, la Documentation Française, réflexion Europe, s. 143
- ²⁷⁹ KOM (2001) 715
- ²⁸⁰ Forfatningstraktatens artikel III-175. Også i Kommissionens statusmeddelelse over Tammerfors-dagsordenen KOM (2004) 401 af 2. juni 2004 s. 13 fremfører Kommissionen på ny, at Eurojust på sigt bør fore til en europæisk anklagemyndighed

Minimumsharmonisering af medlemslandenes straffelove

- ²⁸¹ C.187/01 & C-385/01
- ²⁸² Dommen er baseret på en bestemmelse i Schengen-konventionen om "ne bis in idem"-princippet.
- ²⁸³ I en erklæring vedtaget på Regeringskonferencen i forbindelse med Amsterdamtraktaten er det om artikel 31, litra e), anført, at bestemmelsen ikke kan medføre, at en medlemsstat, hvis retssystem ikke indeholder bestemmelser om en minimumsstrafferamme, forpligtes til at indføre sådanne bestemmelser.
- ²⁸⁴ Gennemført ved lov nr. 228 af 2. april 2003
- ²⁸⁵ Vedtaget af Rådet 22. juli 2003 på initiativ af Danmark.
- ²⁸⁶ Rådets direktiv om erstatning for ofre for forbrydelser KOM (2002) 562 af 21. oktober 2002. Der var for dette forslags vedkommende blandt andet på dansk foranledning en del uenighed om hjemmelsgrundlaget. Direktivet blev endeligt vedtaget på rådsmødet (RIA) den 29.-30. april 2004
- ²⁸⁷ Forslag til Rådets rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for ulovlig narkotikahandel KOM (2001) 159
- ²⁸⁸ Forslag til Rådets rammeafgørelse om en styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe KOM (2003) 227 – forslaget hænger sammen med direktivforslag KOM (2003) 93 endelig af 5. marts 2003 om forurening fra skibe m.m.
- ²⁸⁹ Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad KOM (2001) 664
- ²⁹⁰ Forslag til Rådets rammeafgørelse om angreb på informationssystemer KOM (2002) 173
- ²⁹¹ OJ C 203 E, 27. august 2002, p. 109 & jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 577 af 27. februar 2004
- ²⁹² Et græsk initiativ jf. Scoreboardet for 2003 andet halvår
- ²⁹³ EUT C 100 af 26. april 2003 s. 24 – græsk initiativ

²⁹⁴ Justice et Affaires Intérieures dans l'Union Européene, la Documentation Francaise, réflexe Europe, s. 149

²⁹⁵ KOM (2002) 334 af 30. april 2004 s. 29

²⁹⁶ Jf. KOM (2004) 334 af 30. april 2004 s. 17 nederst. Det kan i den forbindelse bemærkes, at det af erklæring nr. 8 til Amsterdamtraktaten fremgår, at en medlemsstat, hvis retssystem ikke indeholder minimumsstrafferammer, ikke kan forpligtes til at indføre sådanne

²⁹⁷ Justice et Affaires Intérieures dans l'Union Européene, la Documentation Francaise, réflexe Europe, s. 149

²⁹⁸ Uddrag af beslutningen fra mødet: »For at fremme samarbejdet om kriminalitetsbekæmpelse og i overensstemmelse med konklusion nr. 48 i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 bør »bestræbelserne på at opnå enighed om fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe i første omgang koncentrerer om et begrænset antal områder af særlig relevans.

Det er et faktum, at der er visse forskelle i strafudmålingen mellem de enkelte medlemsstater. Disse forskelle har udviklet sig gennem tiden og er et udtryk for, hvordan medlemsstaterne har valgt at håndtere grundlæggende spørgsmål omkring forbrydelse og straf. Når man drøfter, hvordan de strafferetlige sanktioner kan tilnærmes på visse områder, er det nødvendigt at huske på, at de enkelte medlemsstaters retstraditioner ikke er ens. For at give medlemsstaterne mulighed for at bevare sammenhængen i deres egne strafferetssystemer, er der brug for en vis fleksibilitet ved den indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige sanktioner.

Når forslag til juridiske instrumenter, der skal vedtages i medfør af afsnit VI i TEU, indeholder mindsteregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, skal det overvejes, om der eventuelt er behov for at fastsætte et minimumsniveau for de maksimale straffe for de pågældende strafbare handlinger i national ret.

I visse tilfælde kan det være tilstrækkeligt at fastsætte, at medlemsstaterne skal sørge for, at de pågældende strafbare handlinger straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og at overlade det til de enkelte medlemsstater at fastsætte strafniveauet.

I andre tilfælde kan det være nødvendigt at gå et skridt videre, i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors. Rådet er enig om at indføre et system med strafniveauer, der skal benyttes i sådanne tilfælde. Rådet er enig om, at dette system skal bestå af følgende niveauer for de strafferetlige sanktioner:

Niveau 1: Maksimumsstraffe på mindst 1 til 3 års fængsel

Niveau 2: Maksimumsstraffe på mindst 2 til 5 års fængsel

Niveau 3: Maksimumsstraffe på mindst 5 til 10 års fængsel

Niveau 4: Maksimumsstraffe på mindst 10 års fængsel (tilfælde, der kræver meget strenge straffe).

Fastlæggelsen af fire niveauer betyder ikke, at alle niveauer skal findes i ethvert juridisk instrument, eller at sanktionerne for alle de lovovertrædelser, der er nævnt i de juridiske instrumenter, skal tilnærmes til hinanden. Det bemærkes, at de fastlagte niveauer er minimumsniveauer, og at intet forhindrer medlemsstaterne i at gå videre end disse niveauer i deres nationale lovgivning.

Det strafferetlige sanktionssystem indebærer, at når der er behov for at anvende det laveste niveau for den maksimale straf, som hver enkelt medlemsstat skal fastsætte for en bestemt strafbar handling i sin nationale ret, sættes minimumsniveauet til et af de niveauer, der er fastsat ovenfor. Rådet vil imidlertid ikke udelukke muligheden for, at der under særlige omstændigheder kan anvendes en strengere straf end minimum under niveau 4.«

²⁹⁹ KOM (2002) 334 final af 30. april 2004

³⁰⁰ Det fremgår blandt andet af grønbogen, at Kommissionen vurderer, at EU i henhold til traktatgrundlaget har kompetence til at vedtage fælles normer for håndhævelse/gennemførelse af strafferetlige sanktioner (grønbogen side 21)

³⁰¹ Retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU (KOM (2003) 75)

³⁰² KOM (2004) 328 af 28. april 2004 – Forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union. Forlaget angiver sin hjemmel til at være TEU artikel 31, stk. 1 litra c)

³⁰³ Jf. Europaudvalget, alm. del – bilag 577 af 27. februar 2004

³⁰⁴ Kauton anvendes pt. ikke i det danske strafferetlige system

Afsnit VII – Forfatningstraktaten og RIA.

Forfatningstraktatens bestemmelser om RIA

³⁰⁵ Det forventede ikrafttrædelsestidspunkt – 1. november 2006 – er angivet i Statsministeriets skriftlige redegørelse fra det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd en 29. juni 2004, jf. Europaudvalgets almindelige del, bilag 1064.

³⁰⁶ I det omfang et lovforslag på det strafferetlige område er fremsat på initiativ af medlemsstater og ikke på initiativ af Kommissionen, gælder der skærpede regler for det kvalificerede flertal – Forfatningstraktatens artikel I-24, stk. 2 – i stedet for 55 pct. af Rådets medlemmer kræves hele 72 pct. af Rådets medlemmer til et kvalificeret flertal

³⁰⁷ Forfatningstraktatens artikel III-172, stk. 1, 3. afsnit. Tilsvarende bestemmelse for det judicielle samarbejde findes i artikel III-171, stk. 2 litra d)

³⁰⁸ Forfatningstraktatens artikel III-171, stk. 3 & artikel III-172, stk. 3

³⁰⁹ Forfatningstraktatens artikel III-283

Forfatningstraktaten og det danske forbehold på det retlige område

³¹⁰ Forfatningstraktatens artikel III-172, stk. 2

³¹¹ Udenrigsministeriets notat af 14. august 2003, Europaudvalget, alm. del – bilag 1242

³¹² Se også Europaudvalget, info-note I 14 af 28. oktober 2004

Stikordsregister

A

Acces to justice;32;94
Adgang til beskæftigelse;63
Afgørelser;114
Aftale om Dublin-regelsættet med Norge og Island;39
Aktionsudgifter;115
Almindelige
 lovgivningsprocedure;89;112;155;156
Alternativ konfliktløsning;106
Amerikanske Kongres;86
Amsterdamtraktaten;14;17;22;23;24;25;26;31;
 33;36;37;42;45;49;50;58;63;70;79;92;93;
 110;112;113;114;117;121;144;158
Anti-terror Taskforce;123
Anti-terrorkoordinator;116
Anti-terrorpakken;132
Arrestordre;11;28;116;130;131;132;133;134;
 135;136;137
Asyl;12;27;31;41;44;46;48
Asylpolitik;20
Asylprocedure;56
Automatisk overgang til kvalificeret flertal;44

B

Bankhæmmelighed;128
Belgien;17;109;110;118;123;137;147;154
Benelux-landene;17;18
Beslaglæggelse;127;137;139;146;148
Bevissikringskendelse;116;140
Biometriske;86
Biometriske data;83;85
Biometriske kendetegn;85
Bruxelles I-forordningen;97;98
Bruxelles I-forordningen;39;97;98;99;105
Bruxelles II-forordningen;39;99;100;101
Børnepornografi;134;145;146

C

Cardiff;128
CEPOL;125;126

Civilret;27;92

D

Danmark;2;3;11;12;18;19;22;27;36;37;38;39;4
 0;
 45;47;51;54;56;57;61;62;66;69;70;72;73;74;
 79;80;81;82;85;86;88;92;93;96;98;99;101;
 102;103;105;109;110;117;118;119;126;128;
 129;132;134;136;140;143;147;148;154;157;
 158
Den europæiske
 arrestordre;11;116;130;132;133;134;135;136
 ;138
Den europæiske flygtningefond;61
Den Europæiske Fællesakt;17;18
Den Europæiske
 Menneskerettighedskonvention;16;109;135
Den Nordiske Pasunion;17
Den Økonomiske og Monetære Union;36;137
Det Europæisk Råd;23
Det europæiske politiakademi;125
Det Europæiske Retlige Netværk;142
Det nationale kompromis;36
Det strafferetlige samarbejde;12;28;92;149
Direkte virkning;25;114
Direktiv om betingelserne for
 tredjelandssstatsborgeres indrejse og ophold
 med henblik på studier, faglig uddannelse
 eller volontørtjeneste;74
Direktiv om definition af hjælp til ulovlig
 indrejse og transit samt ulovligt ophold;78
Direktiv om minimumsstandarder for
 tilbagesendelsesprocedurer;76
Direktiv om transportvirksomheders
 forpligtelse til at fremsende oplysninger om
 passagerer;78
Direktiv om tredjelandssstatsborgeres status
 som fastboende udlænding;67
Direktivet om familiesammenføring;70
Direktivet om udstedelse af tidsbegrænsede
 opholdstilladelser til ofre for organiseret
 ulovlig indvandring eller
 menneskehandel;73

Dobbelt strafforfølging;130;144
 Domstolen;21;25;47;89;109;113;126;144;156
 Dublin II-forordningen;50;52;55;58;84
 Dublin-konventionen;49;50;52

E

Edinburgh-aftalen;36
 EDU;120
 EF;16;17;18;19;23;30;40;47;48;50;51;55;73;
 74;83;84;93;94;98;104;105;108;109;112;113
 ;114;143
 Efterforskningshold;116;122;128;141
 Eksekutivkomité;20
 Eksekvaturproceduren;96
 En stadig snævrere union;11
 Ensartet udformning af visa;22;38;45;46
 EPS;108
 EU-borgere;18;80;85;86
 EU-retshjælpskonventionen;127
 Eurodac;12;38;39;51;52;53;54
 Eurodac-forordningen;38;39;51;52
 Eurodac-systemet;12;52;53;54
 Euroen;11
 Eurojust;11;27;32;111;121;140;141;142;143;
 156
 Europa-
 Parlamentet;21;23;45;47;70;73;77;96;104;
 106;113;115;121;122;143;154;155
 Europarådet;109;126;145
 Europaudvalg;3;13;119
 Europol;11;21;30;116;119;120;121;122;123;
 124;125;134;141;142;156
 Europol Drugs Unit;120
 Europæisk bevisskringskendelse;116;140
 Europæisk grænsepoliti;87
 Europæisk migrationsnetværk;77
 Europæisk tvangsfuldbyrdsesdokument for
 ubestridte krav;104
 Eurostat;69;77

F

Fair trial;149
 Falskmøntneri;134;145;146;147
 Familieret;96
 Familiesammenføring;12;20;64;69;70;71;72;
 73
 Familiesammenføring;70;71
 Fastboende udlænding;67;68;69
 FBI;122
 Finland;19

Flygtningedefinitionsdirektivet;57
 Flygtningefond;61
 FN;16;49;116;132;145
 Folkeafstemning;158
 Fontainebleau;17
 Forbindelsesofficerer;79;117;119;122
 Forbud mod dobbelt strafforfølging;130
 Forfalskning af euroen;32;146
 Forfatningstraktaten;46;121;143;153;154;155;
 156;157;158
 Forkyndelsesforordningen;39;102;105
 Forordning om udviklingen af SIS II;83
 Forskerdirektiv;74
 Forstærket samarbejde;19;27
 Forsvarspolitik;36
 Forsvundne personer;82
 Forældreansvarsforordningen;100
 François mitterrand;18
 Frankrig;17;26;81;110;118;123;136;137;139;
 147
 Frihed;3;13;23;24;30;31;79;111;123;127;129;
 131;132;135
 Fælles aktioner;21;113
 Fælles efterforskningshold;116;122;128;141
 Fælles holdninger;21;113;114
 Fælles retsområde for udlevering;131
 Fællesakten;11;108
 Fællesmarked;10

G

Genève-konventionen;16;48;49;56;60
 Gensidig anerkendelse;32;94;128
 Giscard d'Estaing;23
 Grotius-programmet;104
 Grænsekontrol;20;79
 Grønbog;75

H

Helmuth Kohl;18;120
 Hermed;18;28;95
 Hjørnesten i det retlige
 samarbejde;32;94;129
 Holland;17;20;118;120;123;142;144;154
 Horisontale foranstaltninger;66
 Hot pursuit;117

I

Ikke-forskelsbehandling;67

Indefrysning;116;137;138;139;146;148
Indvandring;41;46;63
Integrationspolitik;31
International privatret;98
Interpol;109;124
Interpols;83
Irland;17;18;19;40;54;56;61;62;73;80;101;102
;103;154;158
Irsk-britisk;158
Irsk-britiske forbehold;40
Island;19;39;51;77;80

J

Jugoslaver-loven;59

K

Kernefamilien;71
Kohl;18;120
Kommissionen;11;13;17;21;24;25;29;30;33;38
;39;43;46;51;52;54;55;56;57;59;60;61;63;64
;65;66;67;68;70;73;74;75;76;77;78;84;85;86
;87;89;96;100;101;102;104;105;106;112;113
;115;122;124;125;131;143;149;150;156
Kommunikationsdata;116
Konfiskation;116;126;127;130;137;139;140;
146;148
Konkursforordningen;39;101;102
Kontrol ved de indre grænser;18
Konventioner;114;126;145
Kosovo-nødloven;59
Kvalificeret
flertal;23;27;30;44;45;46;47;60;88;89;96;
112;115;155;156

L

Læken;70;87;154
Lissabon;125
Lovlig indvandring;70;74;75;76;83
Lovlige indvandring;64;74
Lukning af grænserne;81
Luxembourg;17;118;120;154

M

Menneskehandel;30;32;73;78;123;134;146;
148
Menneskerettighedsdomstolen;16
Menneskesmugling;64;73;78;123;125;148

Milano;18
Milepæl;31
Miljøkriminalitet;32;123;134;141;146
Minimumsgarantier;149
Minimumsharmonisering;144
Minimumsstandarder for modtagelse af
asylansøgere;54
Mitterrand;18;120
Modernisering;158
Motorkontoret;83
Maastrichttraktaten;16;20;21;22;23;24;25;30;
36;37;38;63;70;92;108;109;110;112;113;120
;122;127

N

Nazist;134
Ne bis in idem;130;144;147
Norge;19;39;51;77;80
Nødbremse;29
Nødbremsen;156

O

Observation;80;117;118
OLAF;143
Olympiaden;86
Ombudsmand;115
Område med frihed, sikkerhed og
retfærdighed;13;23;24;30;31;79;111;132
Opte in;158
Opt-in;38;40;158
Organiserede kriminalitet;10
Overstatsligt;42;43

P

Parallelaftaler;38;39
Parlapol;121
Passende bolig;71;72
Pasunion;17
PNR;124
Politiakademi;125
Politisamarbejde;21;24;107;111;114
Præjudicielle spørgsmål;25;47;113

R

- Rammeafgørelse af 26. Juni 2001 om
hvidvaskning af penge, identifikation,
opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse
og konfiskation af redskaber og udbytte fra
strafbart forhold;146;148
- Rammeafgørelse af 29. Maj 2000 om
falskmøntneri;147
- Rammeafgørelse om angreb på
informationssystemer;116
- Rammeafgørelse om bekæmpelse af
menneskehandel;78;148
- Rammeafgørelse om bekæmpelse af
menneskesmugling;148
- Rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel
udnyttelse af børn og børnepornografi;146
- Rammeafgørelse om bekæmpelse af
terrorisme;116
- Rammeafgørelse om den europæiske
arrestordre;116
- Rammeafgørelse om en europæisk
bevissikringskendelse til fremskaffelse af
genstande, dokumenter og data til brug i
straffesager;116
- Rammeafgørelse om forenkling af
udvekslingen af oplysninger og
efterretninger mellem medlemsstaternes
retshåndhævende myndigheder;116
- Rammeafgørelse om fuldbyrdelse i Den
Europæiske Union af afgørelser om
konfiskation;140
- Rammeafgørelse om fuldbyrdelsen i Den
Europæiske Union af afgørelser om
konfiskationer;116
- Rammeafgørelse om fælles
efterforskningshold;116
- Rammeafgørelse om gennemførelse i Den
Europæiske Union af kendelser om
indefrysning af aktiver eller bevismidler;116
- Rammeafgørelse om hvidvaskning af
penge;116
- Rammeafgørelse om konfiskation af udbytte,
redskaber og formuegoder fra strafbart
forhold;116
- Rammeafgørelse om opbevaring af
kommunikationsdata;116
- Rammeafgørelsen om indefrysning af
formuegoder eller bevismateriale;137
- Rammeafgørelser;25
- Referencepersonen;71
- Registertilsynet;81
- Retfærdig behandling af
tredjelandstatsborgere;63
- Retfærdighed;3;13;23;24;30;31;79;111;127;
132
- Retlige kontinuitet;157
- Retlige Netværk;142
- Retlige og indre
anliggender;16;20;21;23;24;37;92
- Retsfølelse;150
- Retshjælps-direktivet;102
- RIA;13;20;21;23;24;25;27;28;29;31;33;36;39;
45;54;57;58;61;66;69;74;78;83;85;87;88;
113;115;121;122;124;130;131;140;142;146;
149;153;155;157
- Rådets forordning om bevisoptagelse i et andet
medlemsland;103
- Rådets rammeafgørelse af 28. November 2002
om styrkelse af de strafferetlige rammer med
henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig
indrejse og transit samt ulovligt ophold;146
- Rådsresolution;17

S

- Samarbejdet;16;19;20;28;42;108;109;116;144
- Samlevende;106
- Schengen;3;11;12;14;17;18;19;20;26;28;30;38
;69;79;80;81;82;83;85;86;87;88;108;117;
118;119;127;136
- Schengen Information System;19;81
- Schengen-acquiset;20;117
- Schengen-konventionen;18;19;81;82;108;117;
118;119;127;136
- Schengen-
samarbejdet;3;17;19;20;26;80;83;117;17
- Scoreboardet;33
- Sekundære bevægelser;55
- Selvstændig erhvervsvirksomhed;65
- Sikkerhed;3;13;23;24;30;31;47;66;72;79;81;82
;83;84;109;111;127;132
- Sikkert oprindelsesland;57
- Sikkert tredjeland;57
- SIRENE-kontor;82
- SIS;17;19;80;81;82;83;84;85;136
- SIS II;83;84;85
- Skygning;117
- Sociale ydelser;59;61;67
- Sort arbejde;78
- Statistik;77
- Storbritannien;17;109;125
- Strafferetligt
samarbejde;3;12;16;24;25;109;128;155

Studenterdirektivet;74
Subsidiær beskyttelse;58;59;69
Supplerende straffebestemmelser;157;158
Sverige;19;73;80;118;137;139;11
Svig;143
Søjle I;22;23;25;26;27;37;38;42;47;50;63;70;
73;75;93;109;114;155;157
Søjle III;22;23;26;37;42;63;75;93;114;155;157
Søjlestruktur;155
Saarbrücken-aftalen;18

T

Tammerfors II-dagsordenen;24;63
Tampere,
Tammerfors;24;31;32;33;48;55;56;59;63;66;
68;70;94;95;99;115;122;124;125;129;130;
140;141;143;146
Task Forcen af Europæiske Politichefer;124
Taskforce;123
Terrorisme;16;108
Tidsbegrænsede opholdstilladelser;73;78
Tidsfrister;24
Tilbagesendelsesprocedurer;76;84
Tilbagesendelsesaftaler;76
Toldsamarbejde;20
Transportvirksomheders;78;80
Tredjelandstatsborgere;31;63;64;65;66;68;69;
70;71;72;74;76;80;85
Tredjelandstatsborgere;80
TREV I;16;108;109;120
Tvangsfuldbyrdsdokument;104
Tyskland;17;26;98;108;110;118;123;126;134;
136;144;147;148
Tættere samarbejde;114

U

Udlevering;135
Udvidelsen;27
Ugifte samlevende;106
Ulovlig indrejse;78;146
Ulovlig
indvandring;20;31;64;73;74;75;76;77;78;80;
83;87;88
Ulovlige indvandring;63;64;74
Unionsborgerskab;36
USA;61;86;116;121;124;128;131;132;138;141
Uønskede udlændinge;82

V

Valéry Giscard d'Estaing;23
Veira;85
Visum;85
Visumforordningen;84
Visumpligtige;22
Visumpolitik;83

W

Wien-handlingsplan;30;33;128

Ø

Økonomisk kriminalitet;32;146
ØMU;31