



Strasbourg, den 11.3.2014
COM(2014) 144 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

EU's dagsorden for retlige anliggender 2020 - Øget tillid, mobilitet og vækst i Unionen

1. INDLEDNING

EU har i løbet af de sidste 15 år gradvist udviklet et europæisk retsområde og en politik for retlige anliggender på grundlag af Maastricht-, Amsterdam- og Nicetraktaterne. Inden 2009 var den institutionelle ramme for tiltag på området forskellig fra andre EU-politikområder. Navnlig var Europa-Parlamentet og Rådet endnu ikke ligestillede, og det var overvejende Det Europæiske Råd, der fastsatte de politiske prioriteter gennem vedtagelsen af delvist meget detaljerede femårsprogrammer (Tammerfors-, Haag- og Stockholmprogrammerne).

I dag har EU's politik for retlige anliggender efter diverse ændringer af EU-traktaterne tilnærmet sig de andre EU-politikker, navnlig efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse den 1. december 2009. Europa-Parlamentet og Rådet er blevet medlovgivere på de fleste områder af det retlige samarbejde i civil- og strafferetlige spørgsmål. Den 1. december 2014 afsluttes den endelige overgangsfase. Dermed fjernes de aktuelle begrænsninger af Den Europæiske Unions Domstols domstolskontrol og af Kommissionens beføjelse til at indlede traktatbrudssager i sin egenskab af traktatens vogter, som findes i det retlige samarbejde i civil- og strafferetlige spørgsmål. Kommissionen vil fortsat sikre en korrekt gennemførelse af EU's lovgivning inden for retlige anliggender.

Eftersom Det Europæiske Råds Stockholmprogram¹ og Kommissionens deraf følgende handlingsplan² udløber i slutningen af 2014, er det på tide at gøre status over de fremskridt, der er gjort, og se på de største udfordringer, der ligger forude, og hvordan vi skal forholde os til dem.

I nærværende meddelelse fremlægges de politiske prioriteter, der bør forfølges med henblik på at gøre yderligere fremskridt i retning af et fuldt fungerende fælles europæisk retsområde for øget tillid, mobilitet og vækst i 2020.

Kommissionen har i forbindelse med udarbejdelsen af denne meddelelse hørt en lang række interessenter og berørte parter, navnlig ved konferencen "*Assises de la Justice*"³, og den har modtaget mange skriftlige bidrag. Europa-Parlamentet⁴, Rådet⁵ og Regionsudvalget⁶ har også drøftet emnet.

Kommissionens anbefalinger, navnlig vedrørende det retlige samarbejde i civil- og strafferetlige spørgsmål, skal bidrage til de strategiske retningslinjer, som skal udarbejdes af Det Europæiske Råd i henhold til artikel 68 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). De skal også bidrage til de strategiske valg, som Europa-Parlamentet skal træffe om, i hvilken retning det ønsker at føre den videre udvikling af det europæiske retsområde.

2. FREMSKRIDT INDTIL NU: GRUNDLAGET FOR DET EUROPÆISKE RETSOMRÅDE

EU har taget skridt til at skabe grundlaget for "*et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser*". Siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse og takket være det nære samarbejde med Europa-Parlamentet og Rådet er der gjort store fremskridt i retning af et mere velfungerende fælles europæisk retsområde.

¹ Stockholmprogrammet - Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse - EUT C 115 af 4.5.2010.

² Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere - Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet - KOM(2010)171 endelig af 20.4.2010.

³ *Assises de la Justice* - Shaping Justice policies in Europe for the years to come - den 21. og 22. november 2013 - Resultaterne af forhandlingerne, arbejdsdokumenter og de skriftlige bidrag kan findes på: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.

⁴ På et plenarmøde i Europa-Parlamentet og et antal møder i udvalgene, navnlig JURI, LIBE, AFCO og DROI.

⁵ På to formelle og to uformelle møder i Rådet for Retlige og Indre Anliggender samt i arbejdsgrupper (CATS, FREMP og Gruppen vedrørende Retligt Samarbejde).

⁶ I CIVEX-underudvalget.

Øget gensidig tillid

Formålet med EU's politik for retlige anliggender er at udvikle et europæisk retsområde baseret på gensidig anerkendelse og tillid ved at bygge bro mellem medlemsstaternes forskellige retssystemer. Det kræver passende retsgarantier for at sikre, at disse broer mellem medlemsstaternes retssystemer er strukturelt sunde. Inden for strafferetten er den gensidige tillid mellem medlemsstaterne styrket ved gradvist at indføre et sæt rettigheder til retfærdig rettergang i hele EU gennem fælles EU-minimumsstandards om beskyttelse af personer, der er mistænkt for eller anklaget for forbrydelser⁷. Ofrenes stilling gennem hele den strafferetlige procedure er også blevet forbedret med indførelsen af minimumsrettigheder, bistand, rådgivning til og beskyttelse af ofre og deres nærmeste familie.

Et retsområde for vækst: Bidrage til økonomisk vækst

I løbet af de seneste år, navnlig oven på finans- og statsgældskrisen og i overensstemmelse med Europa 2020-strategien, er EU's politik for retlige anliggender også blevet en støtte for økonomisk genopretning, vækst og strukturreformer⁸. EU har truffet foranstaltninger til gradvist at opbygge den tillid, der er nødvendig for, at forbrugerne og erhvervslivet kan have gavn af et indre marked, der reelt fungerer som et hjemmemarked. Der er skåret ned på de administrative hindringer og omkostningerne, og en retsafgørelse, der er vedtaget i en medlemsstat, kan nu anerkendes og fuldbyrdes i en anden medlemsstat uden mellemliggende procedurer (eksekvturproceduren⁹ er gradvist afskaffet, både i civil- og strafferetlige sager). Forhandlingerne mellem Europa-Parlamentet og Rådet om en ny paneuropæisk forordning om databeskyttelse er fremskredne. Den skal erstatte de nuværende 28 love om beskyttelse af persondata med et fælles regelsæt. Direktivet om forbrugerrettigheder, som får fuld virkning i alle 28 EU-medlemsstater i juni 2014, vil øge forbrugerbeskyttelsen, samtidig med at virksomhederne får gavn af et fælles sæt grundlæggende regler, som i høj grad vil bidrage til at reducere omkostningerne forbundet med regeloveryholdelse for virksomhederne i EU. Med ændringen af de eksisterende EU-regler om grænseoverskridende konkurser er de første skridt også taget til at indføre en fælles EU-kultur for "redning og genopretning" med henblik på at hjælpe konkurstruede virksomheder og personer.

De økonomiske tilpasningsprogrammer og det europæiske semester fokuserer bl.a. på at forbedre de nationale retssystemers uafhængighed, kvalitet og effektivitet. EU's resultattavle for retsområdet støtter medlemsstaterne og EU-institutionerne ved at tilvejebringe objektive, pålidelige og sammenlignelige data om de nationale retssystemers effektivitet.

EU-institutionerne har også truffet foranstaltninger til bedre at beskytte EU's økonomiske interesser og skatteyderes penge mod svig. Det omfatter særligt Kommissionens forslag om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, som kan sikre, at svindel med EU-budgettet undersøges og retsforfølges effektivt, og at forbryderne bringes for retten, og midlerne bliver inddrevet.

Et retsområde for borgerne: Gøre det nemt for borgerne at udøve deres rettigheder

EU har taget skridt til at sikre, at borgerne fuldt kan udnytte deres ret til at færdes, købe varer og tjenester og bosætte sig i en anden medlemsstat. Borgerne bør kunne drage fuld nytte af deres EU-borgerskab gennem hele livet og føle sig tilpas, uanset hvor de befinder sig i EU. Derfor er det bl.a. gjort lettere for dem at håndtere de juridiske konsekvenser ved

⁷ Der er hvert år mere end 8 millioner straffesager i EU.

⁸ En af de største impulser til retsområdet for vækst blev givet under det spanske formandskab i 2010 (Rådets konklusioner om retligt samarbejde til støtte for den økonomiske aktivitet - 23.4.2010) samt under det irske formandskab i 2013 - http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf - s. 21.

⁹ Eksekvtur er et særligt begreb inden for international privatret, som fastsætter, at det kræver en retsafgørelse i en given medlemsstat at fuldbyrde en retsafgørelse eller et retsforlig vedtaget i en anden medlemsstat.

grænseoverskridende arv og skilsmisse, og det er foreslået at reducere det dyre papirarbejde i medlemsstaterne ved at ophæve de gammeldags godkendelsesformaliteter, f.eks. *apostille*-påtegning eller certificerede oversættelser mellem medlemsstater.

Beskyttelse af de grundlæggende rettigheder

Kommissionen har i sin egenskab af traktaternes vogter sat ind på at sikre overholdelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder ("chartret"), herunder borgernes rettigheder og retsstaten. Det juridisk bindende charter er blevet en ledetråd for alle EU-institutionerne. Kommissionen har også truffet foranstaltninger til at sikre overholdelsen af de specifikke rettigheder i EU-lovgivningen, navnlig retten til ligebehandling, beskyttelse af persondata og forbrugerbeskyttelse. De omfatter bl.a. større ligestilling mellem kønnene ved at fremme kvinders deltagelse i beslutningstagningen.

3. UDFORDRINGER: ØGE TILLID, MOBILITET OG VÆKST I UNIONEN.

Selv om der indtil videre er gjort betragtelige fremskridt med at skabe et ægte fælles europæisk retsområde, skal der en yderligere indsats til, når overgangsperioden udløber den 1. december 2014.

Tillid. Gensidig tillid er selve grundstenen for EU's politik for retlige anliggender. EU har skabt et betydeligt grundlag for at fremme den gensidige tillid, men dette bør styrkes for at sikre, at borgere, retsvæsenets aktører og dommere har fuld tillid til retsafgørelser, uanset hvilken medlemsstat de er truffet i. Diverse EU-instrumenter, f.eks. den europæiske arrestordre eller forordningerne om lovvalsregler, kræver en høj grad af gensidig tillid mellem retsvæsenene i de forskellige medlemsstater. Den gensidige tillid mellem retter og administrationer bidrager til anerkendelse og fuldbyrdelse af hinandens afgørelser og letter adgangen til domstolsprøvelse på lige vilkår i alle medlemsstaterne. En af de vigtigste forudsætninger for gensidig tillid er retssystemernes uafhængighed, kvalitet og effektivitet¹⁰ og overholdelse af retsstatsprincipperne¹¹. Et af de afgørende elementer for tillid er, at de lovgivningsmæssige fremskridt også har virkning i den virkelige verden. Det kræver, at den lovgivning, der allerede er vedtaget på EU-plan, gennemføres og anvendes effektivt. Det kræver også virkningsfulde midler til håndhævelse på nationalt plan for at sikre bedre domstolsadgang i alle medlemsstaterne.

Mobilitet. De europæiske borgere gør i stigende grad brug af de rettigheder, der følger af EU-traktaterne. I dag er 14 millioner europæere bosiddende i en medlemsstat, som de ikke er statsborgere i (en stigning fra 12,1 millioner i 2009)¹². EU's borgere rejser¹³, studerer, stemmer¹⁴, arbejder, modtager sundhedsydelser, bliver gift¹⁵, får børn, køber ejendom, bliver skilt¹⁶ og dør¹⁷ i stadig større udstrækning i en anden medlemsstat, end den de blev født i.

¹⁰ Meddelelse fra Kommissionen - "Resultattavle for retsområdet Et værktøj til fremme af effektive retssystemer og vækst" - COM(2013)160 og Meddelelse fra Kommissionen - "EU's resultattavle for retsområdet for 2014" - COM(2014)155.

¹¹ Meddelelse fra Kommissionen "En ny EU-retlig ramme for at styrke retsstatsprincippet" - COM(2014)158.

¹² 13,7 millioner europæere er bosiddende i en medlemsstat, som de ikke er statsborgere i - en stigning fra 12,1 millioner i 2009 (tal fra Eurostat).

¹³ Europa er verdens største rejsemarked med et salg på mere end 550 millioner rejser om året, hvilket også omfatter rejser uden for EU - kilde: tal fra Eurostat, som er afspejlet i SWD(2013) 263 final.

¹⁴ I 1994 var 5,9 % af borgerne bosat og optaget på valglisten i en anden medlemsstat. Tallet steg til 11,6 % i 2009.

¹⁵ Omkring 16 millioner (13 %) af de 122 millioner vielser i EU er af grænseoverskridende karakter. I 2007 var 300 000 af de 2,4 millioner vielser af grænseoverskridende karakter - kilde: SEK(2011) 327.

¹⁶ I Europa er der ca. 16 millioner internationale par, og hvert år står 650 000 af dem over for spørgsmålet om, hvordan de skal dele deres fælles ejendom ved endt ægteskab eller parforhold - kilde: SEK(2011) 327.

¹⁷ Det anslås, at 450 000 europæiske husstande hvert år er indblandet i internationale arvesager af en værdi på mere end 120 mia. EUR - kilde: SEK(2009) 410.

Selv uden at forlade deres hjem køber forbrugerne¹⁸ varer og tjenester på tværs af grænserne, bl.a. online. På trods af fremskridtene i udøvelsen af deres rettigheder møder EU-borgerne dog stadig visse hindringer. Der er stadig visse praktiske og juridiske vanskeligheder ved at udøve deres hjemlige rettigheder i en anden medlemsstat. EU skal forholde sig til disse hindringer og samtidig fortsætte kampen mod misbrug, især i disse tider hvor der fra visse kanter sættes spørgsmålstegn ved EU-borgernes ret til fri bevægelighed. EU-borgernes ret til frit at bevæge sig og bosætte sig i ethvert EU-land er en af de fire grundlæggende rettigheder i EU-retten og en af grundstenene for EU's integration. Fraværet af grænser i den digitale online-verden gør det også nødvendigt for EU at se på samspillet mellem de materielle regler.

Vækst. EU's politik for retlige anliggender bør fortsat være en støtte for økonomisk genopretning, vækst og arbejdsløshedsbekæmpelse. Der bør gennemføres strukturreformer for at sikre, at retssystemerne kan garantere hurtig og pålidelig domstolsprøvelse, som vil reducere retssagernes varighed betydeligt og dermed bidrage til at gøre de øvrige politikker mere virkningsfulde. Virksomhederne og forbrugerne skal have tiltro til, at de effektivt kan håndhæve aftaler og få behandlet tvister i eller uden for retten i hele EU inden for en rimelig tidsramme og uden de mange hindringer, de stadig konfronteres med i dag. Væksten i den digitale økonomi kræver også borgernes tillid, eftersom de er bekymrede over den omfattende behandling og overvågning af deres persondata, når de benytter sig af online-tjenester.

4. HVORDAN KAN UDFORDRINGERNE IMØDEKOMMES: KONSOLIDERING, KODIFICERING OG SUPPLERING

For at tackle de konstaterede udfordringer forbundet med udvikling af et fuldt fungerende europæisk rets område bør EU's politik for retlige anliggender i de kommende år fokusere på **konsolidering** af det, der allerede er opnået, **kodificering** af EU's regler og praksis, når det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, og **supplering** af de eksisterende rammer med nye initiativer. Afhængigt af typen af udfordringer bør EU-politikken for retlige anliggender i fremtiden anvende en kombination af disse metoder med udgangspunkt i undersøgelser og konsekvensanalyser af enkelte sager.

EU bør ved anvendelsen af hver af disse metoder tage hensyn til, at forskellene i retssystemerne og retstraditionerne i EU skal opretholdes, at der skal tages hensyn til subsidiaritet og proportionalitet, og at alle tiltag på EU-plan, navnlig inden for retlige anliggender, skal have en stærk basis i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

4.1. Konsolidering

Ved videreførelsen af EU's dagsorden for retlige anliggender bør EU først og fremmest konsolidere de fremskridt, der allerede er gjort, og sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes, samt at de rettigheder, der følger af EU-lovgivningen, bliver en realitet. De instrumenter, der er vedtaget på EU-plan, bør gennemføres effektivt og anvendes af medlemsstaterne. Der bør samtidig findes effektive retsmidler i de tilfælde, hvor rettighederne ikke overholdes.

i) Opretholde de grundlæggende rettigheder

EU bør fortsætte sin indsats for at forblive et forbillede i forbindelse med anvendelsen af chartret. Det kræver, at alle EU-institutionerne og medlemsstaterne ved gennemførelsen af

¹⁸ Der er mere end 500 millioner forbrugere i EU. Forbrugerudgifterne udgør 56 % af EU's BNP og afspejler forbrugernes enorme betydning, når det handler om at skabe vækst i den europæiske økonomi. Kilde: EU's forbrugerdagsorden fra 2012, COM(2012) 225.

EU-retten tager skridt til at fremme den effektive anvendelse af chartret og den afledte lovgivning om specifikke rettigheder, f.eks. beskyttelse af persondata, ligestilling mellem kønnene, borgerrettigheder, retten til retfærdig rettergang og børns rettigheder. Det er afgørende at sikre en effektiv beskyttelse af disse rettigheder i hele EU, for at borgerne har tillid til, at det europæiske retsomsråde fungerer korrekt. Det omfatter også rettighederne for personer, der tilhører mindretal, eller særligt sårbare personer såsom børn, ofre for forbrydelser og personer med handicap. Der bør også fortsat gøres en beslutsom indsats for at bekæmpe xenofobiske og racistiske udtalelser og forbrydelser i EU. For at bidrage til udviklingen af EU's politikker, herunder inden for strafferet, er det vigtigt at trække på rådgivning og ekspertise fra EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

EU bør ligeledes fortsætte sit arbejde med at sikre ligestilling mellem kvinder og mænd på løn-, pensions- og arbejdsmarkedsområdet, bl.a. for kvinder i ledende stillinger. Disse tiltag bør hjælpe med at sikre, at Europa udnytter det disponible talent til fulde.

ii) Sikre virkningsfulde retsmidler

Der findes ingen rettigheder uden effektive retsmidler. EU bør fortsætte sin indsats med at sikre overholdelsen af retten til adgang til effektive retsmidler ved en domstol i tilfælde af overtrædelse af EU-retten (chartrets artikel 47), også i tilfælde hvor de nationale procedurer gør det uforholdsmæssigt vanskeligt for borgerne at udøve de rettigheder, der følger af EU-retten, i grænseoverskridende sager.

For at fremme en hurtig tvistbilæggelse bør medlemsstaterne lette anvendelsen af andre former for udenretslige klagemuligheder og retsmidler, som EU har udviklet, og som kan føre til en hurtigere, mere effektiv og mindre omkostningstung tvistbilæggelse. Sådanne mekanismer og instrumenter omfatter f.eks. mægling, alternative metoder til tvistbilæggelse, online-tvistbilæggelse, SOLVIT, den europæiske småkravsprocedure og den nyligt vedtagne europæiske kendelse til sikring af bankindeståender.

Administrative retsmidler, de nationale retshåndhævende myndigheders arbejde og indbringelse af sager for ligestillingsorganer kan også spille en rolle. Et tæt samarbejde mellem de nationale myndigheder eller organer er navnlig vigtigt for effektiviteten af visse EU-rettigheder, f.eks. retten til fri bevægelighed og beskyttelse af persondata. For bedre at håndtere overtrædelser af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse i hele EU bør samarbejdet mellem de nationale håndhævelsesmyndigheder styrkes. Det er vigtigt at sikre de håndhævende myndigheders uafhængighed, når det kræves i henhold til EU-reglerne, f.eks. for databeskyttelsesmyndighederne.

Det er også afgørende for EU-rettens virkning, at der findes velfungerende retssystemer til at behandle administrative sager.

iii) Uddannelse af retsvæsenets aktører

EU-retten påvirker dagligt de europæiske borgere og virksomheder i en sådan grad, at hver aktør i de nationale retsvæsen - fra advokater og fogeder til dommere og anklagere - også bør have kendskab til EU-retten og kunne tolke og effektivt håndhæve den på lige fod med den nationale lovgivning. Som følge af EU's decentraliserede retssystem må de nationale dommere ofte også uddanne sig til "dommere i EU-ret" for at kunne leve op til deres ansvar.

Det er derfor vigtigt, at retsvæsenets aktører uddannes i EU-ret for at sikre, at den gennemføres og anvendes korrekt, så der skabes større tillid til hinandens retssystemer, og så retsvæsenets aktører kan samarbejde og have tillid til hinanden på tværs af grænserne.

I 2011 og 2012 modtog mere end 130 000 af retsvæsenets aktører uddannelse i EU-ret. Dette tal omfatter en fjerdedel af alle dommere og anklagere i EU. Det er nu tid til at gå et skridt

videre og aktivt involvere retspersonalet og retsvæsenets aktører i EU-ret fra starten af. Erfaringerne fra Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere bør konsolideres, og netværket bør udvides til at omfatte alle nyudnævnte dommere og anklagere. Potentialet ved e-læring bør også i højere grad udnyttes.

EU bør gøre fuld brug af de eksisterende netværk til at fremme uddannelsen af retsvæsenets aktører og hjælpe med at nå målet om at uddanne halvdelen af dem - i alt 700 000 personer - i EU-ret inden 2020. Kommissionen er parat til at støtte denne indsats. Det finansielle program for retlige anliggender for 2014-2020 afspejler den vægt, Kommissionen lægger på uddannelse. 35 % af programmets samlede budget på 378 mio. EUR vil gå til at støtte europæiske uddannelsesprojekter af høj kvalitet rettet mod alle juridiske erhverv og hjælpe med at dele bedste praksis med f.eks. undervisningsplaner og interaktive undervisningsmetoder.

iv) Informations- og kommunikationsteknologi

Informations- og kommunikationsteknologien (e-justice) letter domstolsadgangen for borgere og virksomheder.

E-justice¹⁹ og andre relevante portaler med oplysninger til borgere og virksomheder om deres rettigheder, f.eks. Dit Europa²⁰, bør fortsat udvikle sig til operationelle redskaber, der letter adgangen til domstolene, fjerner de administrative hindringer og unødvendige procedurer i medlemsstaterne, navnlig i civil- og handelsretlige sager. E-justice-portalen kan også lette samarbejdet på tværs af grænserne, f.eks. ved at stille skabeloner og formularer på alle EU's officielle sprog til rådighed for borgerne og retsvæsenets aktører. Sammenkoblingen af de nationale registre på EU-plan bør sikre, at retsvæsenets aktører, borgerne og virksomhederne har adgang til de oplysninger, de har brug for i andre medlemsstater. Disse omfatter erhvervs-, matrikel- og konkursregistre samt testamenteregistre.

Fordelene ved e-justice-redskaber er ikke begrænsede til grænseoverskridende tilfælde. Direkte elektronisk kommunikation mellem borgere, retsvæsenets aktører, virksomheder og domstole er ved at være en realitet i hele det europæiske retsområde, og EU bør støtte initiativer på området. Digitaliseringen af de nationale retssystemer er i forbindelse med de igangværende strukturreformer og moderniseringen af den offentlige forvaltning ved at blive et vigtigt instrument til at sikre effektive nationale retssystemer.

EU bør støtte op om anvendelsen af elektroniske redskaber, som kan skabe en reel merværdi for borgerne, virksomhederne, retsvæsenets aktører og domstolene, herunder redskaber til at få adgang til domstolenes retspraksis i andre medlemsstater.

v) Operationelt samarbejde

Retsvæsenets aktører i Europa skal samarbejde med henblik på hurtig og sikker udveksling af oplysninger og på at få hjælp fra deres modparter. Det er afgørende at øge samarbejdet mellem alle parter, navnlig for at skabe gensidig tillid.

De eksisterende mekanismer og netværk på det civilretlige og strafferetlige område, f.eks. de europæiske retlige netværk, bør styrkes, og deres potentiale bør udnyttes til fulde, også online.

Eurojust skal spille sin rolle fuldt ud og drage nytte af den igangværende reform, eftersom det vil forblive et vigtigt EU-organ til koordinering af retsforfølgning af kriminalitet, også efter oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed, som i det mindste i begyndelsen vil rette sine aktiviteter mod bekæmpelse af svig, der er til skade for Unionens økonomiske interesser.

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

Eurojust vil spille en afgørende rolle i forbindelse med andre transnationale forbrydelser, og derfor bør dets effektivitet styrkes yderligere. I den forbindelse bør potentialet ved fælles efterforskningshold udnyttes mest muligt.

4.2. Kodificering

Kodificering af den eksisterende lovgivning og praksis kan lette kendskabet til og forbedre forståelsen og anvendelsen af lovgivning, øge den gensidige tillid og sikre større konsistens og retssikkerhed, samtidig med at den bidrager til forenkling og færre administrative hindringer. Kodificeringen af visse dele af den eksisterende EU-lovgivning eller af den Europæiske Unions Domstols relevante retspraksis inden for retlige anliggender kan i en række tilfælde være til gavn for den lovgivningsmæssige konsistens og gøre lovgivningen mere klar for borgerne og brugerne generelt:

- **Civil- og handelsret:** EU har siden år 2000 vedtaget et betydeligt antal regler på det civil- og handelsretlige område samt lovvalsregler. EU bør undersøge, om en kodificering af de eksisterende instrumenter vil være nyttig, navnlig med hensyn til lovvalsregler.
- **Lovgivning om forbrugerrettigheder:** Efter vurderingen af forbrugerrettighedsdirektivets overordnede funktionsmåde og den relevante aquis på området bør der ses nærmere på en eventuel kodificering på baggrund af den eksisterende lovgivning. Formålet bør være at øge forbrugernes kendskab til deres rettigheder, forenkle de delvist overlappende direktiver og hjælpe virksomhederne med at anvende de samme regelsæt i forskellige situationer.
- **Strafferet:** EU-lovgivningen på det strafferetlige område består i øjeblikket af en lang række forskellige instrumenter, som er udviklet og vedtaget gradvist gennem årene. For at skabe mere lige vilkår og ensartethed i forbindelse med beskyttelsen af mistænkte rettigheder, bør der ses nærmere på behovet for at kodificere rettighederne i forbindelse med strafferetssager i et enkelt instrument.

For at øge tilliden og det gensidige samarbejde bør der også rettes opmærksomhed på Den Europæiske Domstols retspraksis vedrørende de regler og principper, som de nationale administrationer skal anvende i gennemførelsen af EU-lovgivningen.

4.3. Supplering

Området for retlige anliggender er meget dynamisk og formes især gennem borgernes og virksomhedernes stigende mobilitet. Der kan derfor overvejes initiativer til at supplere de eksisterende politikker og retlige instrumenter på området, hvor det er relevant. Dette bør altid ske med det formål at øge den gensidige tillid, lette borgernes hverdag og bidrage yderligere til vækst. Nødvendigheden af og merværdien ved sådanne supplerende initiativer skal vurderes nøje, ligesom det er tilfældet med andre EU-politikker. Samtidig skal der altid tages hensyn til diversiteten i medlemsstaternes retssystemer og retstraditioner. Den valgte tilgang afhænger af formålet, f.eks. gensidig anerkendelse, lovvalsregler, traditionel harmonisering, harmoniseret valgfri ordning for materiel ret og procesret.

Øget gensidig tillid. Gensidig tillid kræver retssystemer, der er uafhængige, af god kvalitet og effektive. Der bør rettes op på de eksisterende eller konstaterede mangler, så borgerne og virksomhederne fuldt ud kan stole på det retssystem, de har at gøre med. For at sikre den gensidige tillid, både i civil- og strafferetlige spørgsmål, er det også vigtigt, at begge parter

forsikres om, at deres processuelle rettigheder er beskyttet. Behovet for at styrke de processuelle rettigheder i civilsager bør undersøges nærmere, f.eks. hvad angår forkyndelse af dokumenter eller bevisoptagelse samt sikring af, at børns tarv har førsteprioritet. For at skabe et mere gnidningsløst samarbejde på det strafferetlige område kan den gensidige anerkendelse af instrumenter styrkes yderligere med udgangspunkt i det arbejde, der indtil videre er gjort på områder som anerkendelse af bødestrafte, afgørelser om konfiskation og rettighedsfortabelse. Så snart den europæiske anklagemyndighed er oprettet, vil praksis vise, om der er behov for supplerende foranstaltninger.

Bidrage til økonomisk vækst. Der kan også være behov for supplerende initiativer inden for retlige anliggender for at bidrage til vækst, f.eks. ved at gå et skridt videre i udviklingen af en europæisk kultur for "redning og genopretning" for konkurstruede virksomheder. Der kunne blive behov for minimumsstandards inden for materiel konkurslovgivning i alle medlemsstaterne, så der på et tidligere tidspunkt kan foretages en rekonstruktion af de virksomheder, der er i økonomiske vanskeligheder. Den teknologiske udvikling, navnlig på markeder med et stort vækspotentiale (f.eks. cloud-markedet), nødvendiggør, at EU's civilret er ajour. En klarere og mere sammenhængende ramme for civil- og handelsretten, bl.a. gennem operationelle systemer, der tager hensyn til subsidiariteten og diversiteten i de nationale retssystemer, vil kunne imødekomme denne udfordring ved at skabe lige konkurrencevilkår for virksomhederne og samtidig beskytte forbrugernes interesser. Mens der i stigende grad handles på tværs af grænserne, er håndhævelsen af forbrugerrettighederne fortsat et nationalt anliggende. Ved at styrke håndhævelsen eller skabe større klarhed om de eksisterende regler om forbrugerbeskyttelse vil forbrugertilliden kunne øges.

Lette borgernes hverdag. For at borgerne kan få fuld glæde af deres ret til at deltage i Unionens demokratiske liv og gøre det lettere for mobile EU-borgere at integrere sig i deres værtsland kan der ses nærmere på behovet for at vedtage bestemmelser, der supplerer borgerrettighederne i EU-traktaterne. For at undgå situationer, hvor borgerne oplever problemer, f.eks. i forbindelse med civilstandsregistre, bør EU vurdere behovet for yderligere tiltag såsom regler om efternavne, der supplerer de eksisterende forslag om at lette godkendelsen af de offentlige dokumenter, der har særlig praktisk betydning, når borgerne eller virksomhederne udøver deres ret til fri bevægelighed. Inden for strafferetten modtager ofrene ikke altid en tilfredsstillende erstatning, navnlig ikke fra lovovertræderen. Det bør undersøges, hvordan der kan rettes op på denne situation. De nationale strategier for romaernes integration bør desuden omsættes til konkrete tiltag på nationalt og lokalt plan. Det omfatter en mere optimal anvendelse af EU-midlerne og undersøgelse af, hvordan EU-midlerne bedre målrettes integrationen af romaer.

For at sikre EU's borgere og virksomheder en bedre beskyttelse i deres omgang med tredjelande er det afgørende, at EU er mere aktiv i **internationale** fora og samarbejder med sine partnere. Målet bør være at samle støtte om de tiltag om beskyttelse af rettigheder og fastsættelse af standarder, f.eks. beskyttelse af persondata, der er iværksat på EU-plan på det retlige område, og sikre, at de er ledende for EU's forhold til tredjelande. Der vil blive rettet særlig opmærksomhed på fremme af effektive retssystemer, navnlig i udvidelses- og nabolande. På det multilaterale plan vil fokus være rettet mod et mere effektivt samarbejde med Haagerkonferencen om International Privatret, hvor EU taler med én stemme på det civil- og handelsretlige område.

I betragtning af, hvor vigtigt det er for den generelle udformning af de grundlæggende rettigheder, som udgør fundamentet for det europæiske retsområde, bør de sidste hindringer for EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention - som Kommissionen med Rådets mandat forhandler om mellem 2010 og 2014 - fjernes. Når Domstolen har taget stilling til resultatet af disse forhandlinger, bør EU under fuld hensyntagen hertil træffe de

nødvendige foranstaltninger til hurtigt at afslutte forhandlingerne og ratificeringsprocessen i alle EU-medlemsstaterne, så Unionen kan leve op til sine forpligtelser i henhold til traktaterne.

5. KONKLUSION

EU's politik på det retlige område har fået stadig større betydning for EU-integrationen og spiller en meget konkret rolle i mange borgeres liv. Den spiller en afgørende rolle, når det drejer sig om at værne om de fælles værdier, som Unionen bygger på, styrke den økonomiske vækst og bidrage til de øvrige EU-politikkers effektivitet. En veludformet EU-politik for retlige anliggender kan sikre, at personer og virksomheder, navnlig dem, der udøver deres ret til fri bevægelighed, drager fordel af et velfungerende europæisk retsområde, som de har tillid til.

I denne EU-dagsorden for retlige anliggender 2020 fremsættes Kommissionens anbefalinger til, hvilken retning EU's arbejde bør tage de næste par år, og den vil blive drøftet med Europa-Parlamentet og Rådet samt med offentligheden. Resultaterne af drøftelserne bør også give inspiration til de strategiske retningslinjer, som Det Europæiske Råd skal udarbejde i henhold til artikel 68 i TEUF.

Hvis disse mål skal føres ud i livet, vil det kræve en fast og målrettet indsats fra alle EU-institutionerne og alle medlemsstaterne samt fuld deltagelse af alle interesserede parter, navnlig borgerne og slutbrugerne af retssystemerne, dommerne og retsvæsenets øvrige aktører. En sådan deltagelse er afgørende for at finde løsninger, der imødekommer de faktiske praktiske udfordringer, som borgerne og virksomhederne møder i deres hverdag, og lever op til deres forventninger. Der bør således ikke findes retslige grænser og grænser for borgerrettigheder i EU i 2020.