

## Kapitel 5. Retlige og indre anliggender

Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, 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.

Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemslandenes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres.

(Konsoliderede traktater om Den Europæiske Union, artikel 3-2 og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 67-1)

Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V [Område med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed], i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark.

(Konsoliderede traktater om Den Europæiske Union, protokol 22, artikel 2)

### 5.1 Indledning

Det er næppe en overdrivelse at beskrive de seneste års udvikling i samarbejdet om retlige og indre anliggender som en stille revolution. Samarbejdet, der i dag omfatter asyl, indvandring, grænsekontrol, civilret samt politi og strafferet hører traditionelt til kerneopgaverne for en stat. Beskyttelse af den offentlige orden og sikring af borgenes rettigheder er historisk tæt knyttet til den nationale selvforståelse, det nationale retssystem og den nationale administrative praksis. Det seneste årtis europæiske samarbejde vidner imidlertid om, at suveræne stater går stadig længere i et tæt samarbejde om spørgsmål og problemer, de tidligere har løst hver for sig.

Samtidig er RIA-samarbejdet i større omfang end de fleste andre samarbejdsområder i EU kendetegnet ved særlige bremseklodser. Medlemslandene ønsker generelt at bevare mere kontrol og undgå, at udviklingen går hurtigere, end at de mere tøvende regeringer kan følge med. Samarbejdet har i vidt omfang været drevet frem af justits- og indenrigsministre og deres embedsmænd, der har sikret sig en række nationale undtagelser og særlige beslutningsprocedurer, der skal garantere, at medlemslandene ikke mister styringen.

Fordi RIA-samarbejdet i høj grad har været styret af medlemslandene frem for EU-institutionerne, er det skiftende nationale dagsordener, der har domineret samarbejdet. Når Malta har stået over for hundredvis af bådflugtninge fra Nordafrika, når Sverige ønsker at tiltrække arbejdskraft, og når Storbritannien kræver skarpere tiltag mod international terrorisme, kræves der fælles handling fra de andre medlemslande. Det betyder, at RIA i dag fremstår som et kludetæppe af mere eller mindre isolerede samarbejdsområder. Der er kvalitativt ganske langt fra politimæssigt samarbejde om efterforskning af narkokarteller over fælles minimumregler for behandling af asylansøgere til gensidig anerkendelse af skilsmisseafgørelser. Disse forhold bidrager til, at RIA i dag er et af de juridisk og politisk mest komplicerede områder i EU.

Dette kapitel søger at give et overblik over samarbejdets udvikling og betydningen af det danske retsforbehold fra 2000 og frem til i dag. Kapitlet er opdelt i fire dele. Indledningen placerer RIA-samarbejdet i en global sammenhæng, introducerer det danske retlige forbehold og gennemgår RIA-området udvikling. Anden del af kapitlet består af analyser af hvert enkelt samarbejdsfelt under RIA, dvs. politi- og strafferetssamarbejdet, de fælles regler om grænsekontrol og visum, fælles politik for ulovlig og lovlige indvandring, asylpolitikken og det civilretlige samarbejde. Formålet med denne opdeling er at dykke ned bag de forskellige overskrifter og undersøge, hvad de konkret betyder. Gennemgangen af områderne illustrerer tydeligt, at retsforbeholdet stiller Danmark forskelligt inden for hvert område. Tredje del af kapitlet ser nærmere på Danmarks overordnede stilling i RIA-samarbejdet og konsekvenserne af forbeholdet. Sidste del af kapitlet diskuterer betydningen af Lissabon-traktaten for RIA-samarbejdet og Danmarks fremtidige stilling på området.

### **5.1.1 Retlige og indre anliggender i en global sammenhæng**

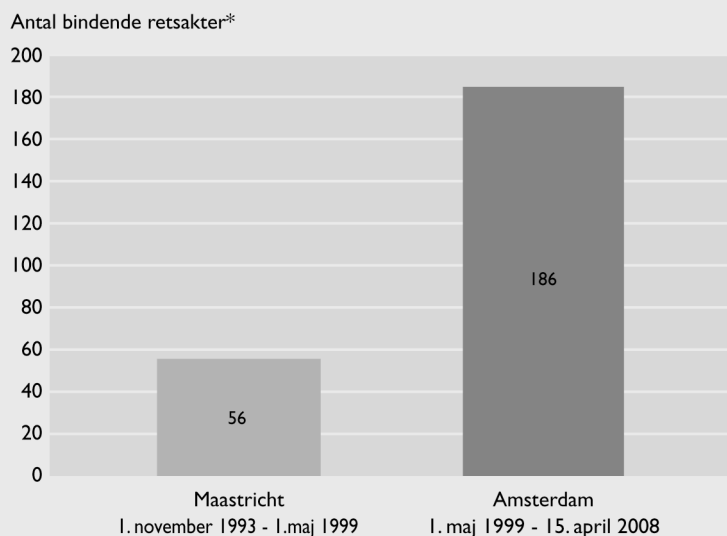
I dag er RIA-samarbejdet det hurtigst voksende politikområde i EU med i gennemsnit ti nye lovforslag om måneden.<sup>1</sup> Det vidner om en ændring i medlemslandenes syn på samarbejdet og et skift i balancen imellem hensynet til national suverænitet og ønsket om at skabe fælles løsninger. EU's justits- og indenrigsministre mødes hyppigere og træffer flere beslutninger end nogensinde før. Hvor det før var utænkeligt, at dansk, fransk og slovensk politi delte efterforskningsoplysninger om narkosmuglere, er det i dag blevet en selvfølge.

Samarbejdet om retlige og indre anliggender er drevet frem af både interne politiske udviklinger og pres udefra. Inden for EU har gennemførelsen af det indre marked og den frie bevægelighed for personer medført et stigende behov for samarbejde på dette område. På den ene side har ophævelsen af den nationale grænsekontrol inden for Schengen-området krævet et tættere samarbejde mellem medlemslandenes politi-, anklage- og udlændingemyndigheder, i takt med at asylansøgere, indvandrere og kriminelle har fået den samme frie bevægelighed, der er tilfaldet EU-borgere i øvrigt. Det har bl.a. medført oprettelsen af et fælles politiagentur til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, fælles regler for, hvilken stat der er ansvarlig for at behandle asylansøgninger, og fælles rettigheder til lovlige indvandrere. På den anden side betyder den frie bevægelighed også, at et stigende antal lovlige EU-borgere driver virksomhed, handler og gifter sig på tværs af landegrænser. For sådanne virksomheder og borgere har EU forsøgt at skabe regler og mekanismer, der gør det lettere at leve og bevæge sig på tværs af landegrænser uden at skulle løbe ind i juridiske problemer.

Udadtil står medlemslandene over for en række udfordringer, som de finder det svært at håndtere enkeltvis. Det gælder kontrollen med de ydre grænser, hvor EU oplever et stigende indvandringspres og bl.a. derfor har oprettet et fælles grænseagentur og andre initiativer, der skal bekæmpe ulovlig indvandring. De europæiske regeringer er blevet stadig mere optaget af at bekæmpe international terrorisme. Det har bl.a. givet sig udslag i indførelsen af fælles regler om straf for terrorisme og udveksling af mistænkte. Samtidig mangler EU-landene i stigende grad arbejdskraft inden for en række erhverv. Det er grunden til, at medlemslandene nu samarbejder om at gøre EU mere attraktivt for f.eks. højt kvalificerede arbejdsindvandrere, forskere og studerende.

Kombinationen af disse interne og eksterne pres har betydet, at de europæiske regeringer, til trods for områdets politisk følsomme karakter, i stigende grad bruger EU, når de vil bekæmpe international kriminalitet, ulovlig indvandring og terrorisme og skabe enklere procedurer og rettigheder for EU-borgere, asylansøgere og lovlige indvandrere. Siden 1. maj 1999, hvor Amsterdam-traktaten trådte i kraft, er der i gennemsnit vedtaget over dobbelt så mange bindende retsakter pr. år på RIA-området, som under Maastricht-traktaten.

**Graf 5.1**  
Bindende retsakter på RIA-området vedtaget under  
Maastricht- og Amsterdam-traktaten



Kilder: Dansk Udenrigspolitisk Institut (2002): *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København; Europa-Kommissionen(2007): *Acquis of the EU under title IV TEC and title VI TEC*, Udenrigsministeriets arkiver.

\*Note: Følgende retsakter er medregnet som bindende: Forordninger, direktiver, beslutninger, afgørelser, rammeafgørelser, fælles aktioner (Maastricht) og fælles holdninger (Maastricht).

### 5.1.2 Det danske retsforbehold

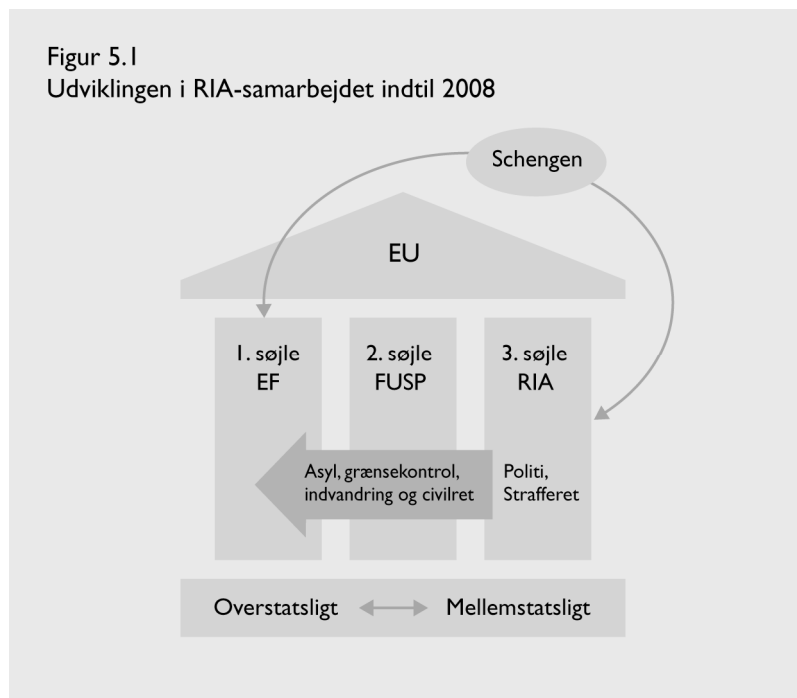
Det danske forbehold for EU-samarbejde om retlige og indre anliggender er ganske specielt, da det så at sige er et forbehold med forbehold. Retsforbeholdet betyder nemlig ikke, som man måske umiddelbart kunne tro, at Danmark automatisk står uden for alle dele af RIA-samarbejdet.

Dette hænger først og fremmest sammen med den måde, forbeholdet blev formuleret på ved Edinburgh-afgørelsen i 1992. Formuleringen af retsforbeholdet udelukker ikke umiddelbart Danmark fra at deltage i EU-samarbejdet på dette område men garanterer, at Danmark ikke afgiver suveræniteten til EU i relation til grundlovens paragraf 20, når det gælder RIA-samarbejdet. Konkret betyder det, at Danmark deltager fuldt ud i det mellemstatslige samarbejde, hvor reglerne først skal omsættes i national ret, men står uden for det overstatslige RIA-samarbejde, hvor lovgivningen har direkte virkning. Det danske forbehold på retsområdet går med andre ord på formen for samarbejdet, ikke på indholdet.

Den vægt, der er tillagt forskellen på det mellem- og det overstatslige samarbejde, har været afgørende for den måde, RIA-samarbejdet har udviklet sig på. Med Maastricht-traktaten blev EU opdelt i tre søjler. I den 1. søjle ligger det almindelige EF-samarbejde. Dette samarbejde er overstatsligt. På de fleste områder af dette samarbejde kan Ministerrådet i samarbejde med Europa-Parlamentet vedtage lovgivning med kvalificerede flertalsafgørelser, EF-Domstolen har normalt fuld kompetence, og de vedtagne regler gælder direkte i medlemslandene. Samarbejdet inden for 2. søjle (udenrigs- og sikkerhedspolitik) og 3. søjle (dele af retlige og indre anliggender som anført i afsnit VI i EF-traktaten) er derimod mellemstatsligt. Her har de enkelte medlemslande fortsat suveræniteten, der er generelt krav om enstemmighed, og samarbejdet minder i højere grad om det almindelige folkeretlige samarbejde, som det kendes fra f.eks. Europa-rådet og NATO. 2. og 3. søjle blev introduceret med Maastricht-traktaten, netop fordi spørgsmål om fælles udenrigspolitik og retspolitik var særlig følsomme for alle medlemslande; medlemslandene ville gerne intensivere samarbejdet inden for disse områder, men nødigt "slippe tømmene".

Det danske retsforbehold blev bl.a. indført, fordi Maastricht-traktaten indeholdt en mulighed for at foretage et såkaldt "søjlespring" og dermed at overføre dele af RIA-samarbejdet til den overstatslige 1. søjle.<sup>2</sup> Danmark ønskede en forsikring om, at Danmark ikke ville blive bundet overstatsligt på disse områder, hvis denne mulighed i Maastricht-traktaten nogensinde skulle blive udnyttet. Det danske forbehold var altså rettet mod fremtiden, for det RIA-samarbejde, der i traktatens afsnit VI var lagt fundamentet til, var et mellemstatsligt samarbejde, som Danmark ønskede at deltage i. Den mulighed for "søjlespring", som Maastricht-traktaten tillod, blev aldrig brugt. Det store skridt blev først taget med Amsterdam-traktaten, hvor vigtige dele af RIA-samarbejdet blev overført fra den mellemstatslige 3. søjle i afsnit VI til et nyt afsnit IV, der var placeret i 1. søjle. Det drejede sig om grænsekontrol, indvandringspolitikken, asylpolitikken og civilret.<sup>3</sup>

Figur 5.1  
Udviklingen i RIA-samarbejdet indtil 2008



Med Amsterdam-traktaten fik det danske forbehold for første gang praktisk betydning, og Danmark fik en særlig protokol til traktaten, der med henvisning til Edinburgh-afgørelsen præciserer, at Danmark hverken deltager i vedtagelsen eller er bundet af foranstaltninger i henhold til EF-traktatens afsnit IV om retlige og indre anliggender.<sup>4</sup> Dermed er det sikret, at Danmark ikke deltager i det overstatslige RIA-samarbejde og ikke er bundet af de retsakter på området, der er vedtaget fra Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 og frem til i dag. Eftersom politisamarbejdet og strafferetten er forblevet mellemstatsligt i 3. søjle, deltager Danmark fuldt ud her.

Selvom EU har fået overstatslig kompetence på udlændingeområdet, grænsekontrol og civilret, er der fortsat en del af EU-samarbejdet inden for disse områder, der har mere praktisk og uformel karakter. Danmark kan deltage i dette samarbejde, så længe det ikke er overstatsligt bindende.

Derudover er der to særlige aspekter af retsforbeholdet. For det første er reglerne for fælles udformning af visum og lister over lande, hvor der kræves visum, hvis deres borgere skal besøge et EU-land, ikke omfattet af det danske forbehold. For det andet er Danmark i en speciel situation, når det handler om de særlige Schengen-regler. Schengen-samarbejdet startede i 1985 mellem fem europæiske lande som et forsøg på gradvis at arbejde frem mod ophævelsen af den indre grænsekontrol mellem de pågældende stater. Hermed opstod behovet for samarbejde på en række relaterede områder. I 1990 blev Schengen-konventionen underskrevet. Den forpligter, til gengæld for ophævelsen af den interne grænsekontrol, Schengen-landene til at samarbejde om ekstern grænsekontrol, ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. Schengen-samarbejdet blev gradvis udvidet og omfattede fra 1997 alle de daværende EU-lande på nær Storbritannien og Irland. Danmark tilsluttede sig Schengen-

konventionen i 1997 og implementerede Schengen-reglerne i 2001. Alle Schengen-reglerne blev med Amsterdam-traktaten inkorporeret som en del af EU-samarbejdet, reglerne om fri bevægelighed kom i 1. søjle, mens Schengen-reglerne om politi- og strafferet blev placeret i 3. søjle.<sup>5</sup>

For de dele af Schengen-reglerne, der blev lagt i 1. søjle, fik Danmark en særlig ordning, hvorefter Danmark fortsat var mellemstatsligt bundet i forhold til alle andre Schengen-lande, hvad angik allerede vedtagne regler.<sup>6</sup> For nye Schengen-regler, der fortsat ligger i 3. søjle, dvs. omfatter politisamarbejde og strafferet, deltager Danmark fuldt ud. Men Danmark kan ikke deltage i vedtagelsen af nye Schengen-relaterede retsakter inden for grænsekontrol og ulovlig indvandring. Derfor blev der indført en særlig bestemmelse i den danske protokol, der sikrer, at Danmark kan tilslutte sig fremtidige overstatslige EU-regler, der er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde.<sup>7</sup> Protokollen fastlægger, at Danmark, inden for seks måneder efter en ny retsakt er vedtaget, skal meddele, om landet vil tilslutte sig beslutningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark har frem til i dag tilsluttet sig samtlige retsakter, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet.

Det sidste forhold, der gør sig gældende i forbindelse med det danske retsforbehold, er, at Danmark i forhold til enkelte områder af RIA-samarbejdet, der ellers er omfattet er forbeholdet, har anmodet Kommissionen og de andre medlemslande om at få lov til at tilslutte sig gennem såkaldte parallelaftaler. Det har Danmark fået mulighed for i tre tilfælde; det gælder dels på asylområdet, hvor Danmark deltager i Dublin-systemet og den fælles fingeraftryksdatabase Eurodac, og det gælder på det civile område, hvor Danmark har fået mulighed for at deltage i to forordninger, der afløser tidligere mellemstatslige konventioner, som Danmark tidligere har underskrevet. Parallelaftalerne kan imidlertid ses som undtagelser fra undtagelsen.

### **5.1.3 RIA-samarbejdets udvikling fra Amsterdam til Lissabon**

Betydningen af det danske retsforbehold er, som beskrevet ovenfor, afhængig af, hvordan EU-samarbejdet udvikler sig mere generelt. Et afgørende skridt til konkret politikudformning på RIA-området blev taget i efteråret 1999, hvor stats- og regeringscheferne trådte sammen til et særligt møde i Tampere, Finland. Her blev rammerne for et "fælles område for frihed, sikkerhed og retfærdighed" udstukket, hvilket stadig er den overskrift, Kommissionen bruger for RIA-området i dag.

Ambitionsniveauet var fra starten højt. Der blev formuleret målsætninger om en fælles asyl- og indvandringspolitik, herunder et fælles europæisk asylsystem, flere og ens rettigheder for lovlige indvandrere og bedre styring og kontrol med ulovlig indvandring. Det andet hovedelement var udviklingen af et "ægte europæisk retsomsråde", hvilket dækkede over både civilretlig og strafferetlig harmonisering samt gensidig anerkendelse af andre medlemslandes retsafgørelser. Sidste element var bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Her blev det vedtaget at skabe bedre samarbejde mellem medlemslandenes politi- og anklagemyndigheder. Mere konkret blev det foreslået, at oprette en fælles uddannelsesinstitution for politiofficerer, fælles efterforskningshold for grænseoverskridende kriminalitet samt Eurojust, en samarbejdsorganisation for anklage- og domstolsmyndigheder i de enkelte medlemslande. Programmet sigtede mod at opnå en balance mellem på den ene side behovet for øget kontrol og sikkerhed efter ophævelsen af den indre grænsekontrol og på den anden side ønsket om at sikre både EU-borgere og udlændinges rettigheder, hvilket kom til udtryk i en række henvisninger til flygtninge- og menneskerettighedsstandarder samt almindelige retssikkerhedsprincipper.

Tampere-programmet gav et betydeligt politisk rygstød til et politikområde, som mange medlemslande på det tidspunkt ikke forestillede sig skulle udvikle sig nævneværdigt. For at sikre, at politikken blev gennemført, formulerede Kommissionen over 60 konkrete delmål, hvor de fleste skulle gennemføres inden for en femårsperiode, hvis afslutning faldt sammen med datoen for udvidelsen den 1. maj 2004. Inden denne dato skulle grundstenene være lagt, og et fælles "område for frihed, sikkerhed og retfærdighed" være en realitet. Et ambitiøst mål, da der fortsat var enstemmighed på de fleste områder i denne femårsperiode. Implementeringen af milepælene blev løbende evalueret og resultatet lagt

offentligt frem i form af en såkaldt “resultattavle” – en metode, man med succes havde brugt i forbindelse med introduktionen af det indre marked.<sup>8</sup>

På trods af disse tiltag lod realiseringen vente på sig. Det var særligt de omtålelige spørgsmål omkring fælles strafferetsregler og asyl, hvor forhandlingerne trak ud. Resultatet blev, at en række af de sværeste retsakter sammenlignet med Kommissionens oprindelige forslag blev væsentligt udvandet af medlemslandene og presset igennem lige op til den femårige deadline før udvidelsen. Kommissionens egen evaluering af Tampere-programmet var, at man kun i begrænset omfang havde nået den oprindelige ambition.<sup>9</sup>

Den næste politiske femårsplan, Haag-programmet, lagde derfor op til en mere forsigtig, trinvis fremgangsmåde. Der blev ikke opstillet lige så mange konkrete politiske mål som i Tampere-programmet. Tre områder blev i Haag-programmet viet særlig opmærksomhed. Det første var forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Efter angrebene i New York, Madrid og London fik dette område en helt anden betydning end i 1999. Det operationelle samarbejde på politiområdet fik særlig opmærksomhed. Informationsudveksling om trusler mod andre medlemslande indebar en større rolle for f.eks. Europol og Eurojust. Terrorindsatsen satte også en ny kurs for visum- og grænseamarbejdet, der i højere grad blev koblet til sikkerhedsspørgsmål samt øget fokus på fundamentalisme og radikaliserings i de enkelte medlemslande.

Det andet fokusområde var asyl og indvandring, der efter flygtningekrisen i Kosovo og voksende migrationspres fra Nordafrika krævede yderligere harmonisering. På trods af udfordringerne med at blive enige om fælles minimumregler på asylområdet under Tampere-programmet opstillede Haag-programmet en målsætning om et egentligt fælles europæisk asylsystem i 2010, dog med væsentlig færre referencer til høje beskyttelsesstandarder end i Tampere-programmet. Derudover pegede Haag-programmet på den ene side på behovet for fælles regler for lovlig indvandring og bedre integration og på den anden side på udvikling af ny teknologi til sikring af de ydre EU-grænser, et nyt grænseagentur samt samarbejde omkring hjemsendelse af indvandrere med ulovligt ophold.

Sidst, men ikke mindst, understregede Haag-programmet vigtigheden af den udenrigspolitiske dimension for alle dele af RIA-samarbejdet. Samarbejde med ikke-EU-lande om udveksling af information på sikkerheds- og strafferetsområdet, indgåelse af aftaler om grænsekontrol og tilbagetagelse af afviste indvandrere, projekter til beskyttelse af flygtninge i nabolandene samt kvoter for lovlig arbejdsindvandring blev alt sammen set som en nødvendig udvikling af de ellers traditionelt indenrigspolitiske politikområder.

Allerede nu er man i en højtstående rådgivningsgruppe gået i gang med at diskutere indholdet af den ramme, der i 2009 skal afløse Haag-programmet. Gruppens officielle rapport forventes at blive præsenteret for Rådet i juli 2008. Overordnet er målsætningen at skabe en sammenhæng mellem sikkerhed og rettigheder for EU-borgere. Inden for flere områder vil der formentlig være mere fokus på evalueringer og finjustering af de instrumenter, der allerede er vedtaget, end på at vedtage egentligt nye politikker. Det skyldes, at der både i forhold til Tampere- og Haag-programmerne har vist sig at være ganske langt fra tanke til handling. Det er derfor sandsynligt, at de næste år også vil blive brugt på at sikre, at medlemslandene rent faktisk implementerer de beslutninger, de har vedtaget.

Over det sidste årti har RIA-området udviklet sig til at blive et af EU's højest prioriterede politikområder. Spørgsmål om fælles strafferegler og lovlig indvandring var tabu på EU-niveau indtil for få år siden, og at landene i 2005 skulle etablere et fælles grænseagentur, der koordinerede grænsekontrol i Middelhavet, var uden for de flestes forestillingsevne, da man formulerede Tampere-programmet i 1999. Samtidig har udviklingen i denne periode dog været præget af forsigtighed, og en betydelig del af politikforslagene er forblevet på tegnebrættet. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft håber mange på, at dette vil ændre sig. Den mellemstatslige 3. søjle afskaffes, og samarbejdet normaliseres i højere grad i forhold til beslutningsprocedurer og åbenhed. Alt tyder således på, at

integrationen inden for RIA-området vil fortsætte de kommende år, og at RIA-samarbejdet i højere grad vil komme til at fungere som et "almindeligt" samarbejdsområde som f.eks. landbrugs- og handelspolitikken. Med den næste traktat vil den stille revolution på området for retlige og indre anliggender være gennemført. Se mere herom i afsnit 5.8.

## 5.2 Poli- og strafferetssamarbejdet

Danmark deltager fuldt og aktivt i EU's poli- og strafferetssamarbejde, eftersom dette samarbejde, modsat en række andre områder inden for RIA, er forblevet mellemstatsligt. Poli- og strafferetssamarbejdet i EU er kendetegnet ved en spænding mellem ønsket om at bevare national kontrol og behovet for effektiv kriminalitetsbekæmpelse. Samarbejdet er hidtil forblevet mellemstatsligt, eftersom medlemslandene ikke har ønsket at opgive initiativretten og kontrollen med politi, efterforskning og strafferet, der er så stærkt knyttet til den nationale suverænitet. Alligevel har samarbejdet fået en stadig større principiel og praktisk betydning. Det er der flere forklaringer på. For det første er der sket en "internationalisering" af den grove kriminalitet. Mange af de forbrydelser, der i dag opfattes som de mest alvorlige, foregår på tværs af nationale grænser. I 2007 var den mest lukrative form for kriminalitet således narkosmugling.<sup>10</sup> En anden meget indbringende form for grænseoverskridende kriminalitet er it-kriminalitet.<sup>11</sup> Det er f.eks. blevet udbredt at stjæle identiteter på nettet og at svindle med kreditkort, og et stigende antal hackere afpresser virksomheder ved at true med at ødelægge deres it-system.<sup>12</sup> En tredje og særdeles indbringende kriminalitet er menneskesmugling, som ifølge FN er den hurtigst voksende form for kriminalitet på kloden. Hvert år bliver 100.000 mennesker således smuglet ind over EU's grænser.<sup>13</sup> Dertil kommer tobaks- og alkoholsmugling, falskmøntneri og børneporno, som i stigende grad er organiseret i internationale netværk.<sup>14</sup> For det andet har ophævelsen af den nationale grænsekontrol med Schengen-samarbejdet og gennemførelsen af den frie bevægelighed for personer skabt behov for samarbejde om kriminalitetsbekæmpelse. For det tredje har terrorangrebene den 11. september 2001 i USA og de efterfølgende angreb i europæiske storbyer medført en lang række initiativer til bekæmpelse af terrorisme. Sidst, men ikke mindst, er poli- og strafferetssamarbejdet et politisk projekt, der skal sikre, at EU i højere grad udbygger aktiviteter, som har bevågenhed i den offentlige debat, og som formodes at optage borgerne i deres dagligdag.

Grænseoverskridende kriminalitet er svært at bekæmpe for de nationale myndigheder alene. For det første mangler politiet information om, hvad der foregår i de andre lande.<sup>15</sup> Det betyder, at det er vanskeligt for politiet at opdage en forbrydelse, der er under planlægning, og at grænseoverskridende kriminalitet kan forblive uopklaret. Politiet i to forskellige lande kan risikere at arbejde parallelt på samme sag eller måske ligefrem at modarbejde hinanden uden at være opmærksomme på, at de faktisk forsøger at opklare samme grænseoverskridende forbrydelse. For det andet har EU-landene forskellige regler, når det kommer til efterforskning og retsforfølgning. Det gør det sværere at samarbejde. Internationalt samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet er ikke kun et spørgsmål om, at politiet skal lære at arbejde tæt sammen. Det handler også om, at det kan være vanskeligt at samarbejde målrettet og effektivt, hvis reglerne i den materielle strafferet er meget forskellige, og hvis det enkelte medlemsland har processuelle regler, der gør samarbejdet besværligt og langsommeligt. Det er grunden til, at landene i EU i de senere år har indført fælles procedurer for udveksling af bevismateriale og mistænkte baseret på princippet om gensidig anerkendelse. Desuden er der indført en række fælles strafferetlige regler for alvorlige grænseoverskridende forbrydelser. Denne udvikling betyder, at balancen mellem effektiv kriminalitetsbekæmpelse og demokratisk kontrol også skal findes på EU-plan.

Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark med sit forbehold blive udelukket fra at deltage i det poli- og strafferetlige samarbejde, idet traktaten gør samarbejdet overstatsligt. Udelukkelsen fra deltagelsen i nye beslutninger vil ske med det samme, men virkningerne for Danmark vil indtræde

gradvis, efterhånden som nye retsakter vedtages og træder i kraft. Derfor handler de følgende sider om udviklingen af et samarbejde, som Danmark pga. retsforbeholdet kan komme til at stå udenfor i fremtiden.

Politi- og strafferetssamarbejdet i EU kan opdeles i tre områder: for det første politisamarbejdet i Schengen-regi, for det andet Europol og Eurojust og for det tredje reglerne om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og rammeafgørelserne om minimumharmonisering af medlemslandenes strafferet. De følgende afsnit beskriver udviklingen inden for de tre områder.

### 5.2.1 Politisamarbejdet om grænsekontrol

Det politimæssige samarbejde er i stort omfang baseret på Schengen-konventionen fra 1990, der skabte fri personbevægelighed over de indre grænser og styrkede indsatsen mod international kriminalitet og illegal indvandring. I 1999 blev Schengen-reglerne integreret i EU-samarbejdet, men reglerne om politi- og grænsekontrol kom under 3. søjle, så Danmark kunne trods forbeholdet deltage fuldt og helt i det politimæssige samarbejde i Schengen-regi. Den praktiske del af Schengen-samarbejdet er i dag gennemført i 24 lande.<sup>16</sup>

Som en følge af tiltrædelsen af Schengen-konventionen opgav Danmark grænsekontrollen for personer ved den tyske grænse i 1999.<sup>17</sup> Danske politimænd skulle nu i endnu højere grad arbejde internationalt, idet politisamarbejdet inden for Schengen-området blandt andet omfatter udveksling af informationer, gensidig bistand i forbindelse med opklaring af straffesager, mulighed for observation og skygning og forfølgelse af mistænkte ind i et andet Schengen-land – såkaldt “hot pursuit” eller “forfølgelse på friske spor”, som er den danske betegnelse.<sup>18</sup> “Hot pursuit” indebærer, at tyske og svenske politibiler og politibetjente i uniform må krydse grænsen til Danmark under ganske særlige betingelser – hvis de er i gang med at forfølge en person, der er mistænkt for meget grove forbrydelser såsom mord, trafikdrab, voldtægt eller narkosmugling. Dansk politi skal dog straks orienteres, og anholdelser foretages af politiet i det område, hvor pågribelsen finder sted.<sup>19</sup> Stærk skepsis mod at finde tysk politi på dansk territorium, ikke mindst i Sønderjylland, var medvirkende til, at Danmark fik lov til at holde udenlandsk politi i kortere snor end andre lande.<sup>20</sup> Danske politibetjente må i princippet køre så langt ind i Tyskland og Sverige, som de vil. Omvendt må tysk og svensk politi højst efterforske i fem timer på egen hånd i Danmark og ikke længere end 25 km fra grænsen.<sup>21</sup> “Hot pursuit” giver konkrete resultater. I maj 2002 lykkedes det eksempelvis dansk og tysk politi at optræfle en smuglerbande med forbindelse til rockergruppen Bandidos, der havde stået bag indsmuglingen af to ton hash til Danmark. Gennembruddet i sagen kom, da dansk og tysk politi i samarbejde, og med brug af reglerne om “hot pursuit”, skyggede en smuglertransport fra Köln til København.<sup>22</sup>

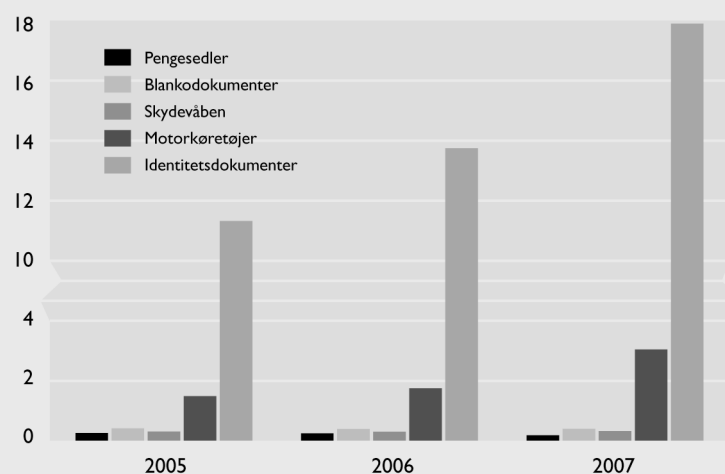
En hjørnesteen i politisamarbejdet om den fælles grænsekontrol er den centrale database “Schengen Information System”, der forkortes SIS. Her registreres uønskede og eftersøgte udlændinge, stjalne biler, våben, identifikationspapirer og penge. Der er i dag næsten 23 millioner registreringer i databasen. Identitetspapirer udgør den største gruppe med omkring 17 millioner indtastninger efterfulgt af over 3 millioner stjalne og efterlyste motorkøretøjer. Tabellen nedenfor viser udviklingen i antal registreringer i udvalgte typer af indberetninger – undtaget er efterlyste personer.



Graf 5.2

Udviklingen i antallet af indberetninger af stjålne, ulovligt handlede eller forsvundne genstande i den centrale SIS-database i perioden 2005-2007

Antal indberetninger (mio)



Kilde: Rådet (5239/06), (6178/07) og (6441/08)

Oprindeligt havde SIS kun til formål at fungere som kompensationsforanstaltning ved åbning af grænserne. I dag er medlemslandene i vid udstrækning enige om at benytte SIS-data til andre formål end de oprindeligt tænkte og i højere grad til opklarende politiarbejde.<sup>23</sup> Den opgraderede version af SIS (SIS II), som ventes at være fuldt funktionsdygtig i 2009 åbner muligheden for indregistreringen af nye typer data, f.eks. biometriske data, og at flere myndigheder kan få adgang til informationerne.<sup>24</sup> Herved bliver SIS-systemet et endnu vigtigere instrument for medlemslandenes politimyndigheder.

Registreringer i SIS-databasen foretages af de enkelte landes politi efter nationale kriterier. I Danmark er det således udlændingelovens paragraf 58 g, der fastsætter kriterierne for indberetning. Det forhold, at landene har forskellige kriterier for at registrere personer, er et potentielt problem for retssikkerheden. Der er således grænsetilfælde, hvor personer, der ikke ville blive registreret i Danmark, bliver registreret i et andet Schengen-land eller omvendt. Dog skal alle registreringer opfylde de nationale regler vedrørende dataregistrering, en række internationale regler samt de regler for registrering, der er nedfældet i Schengen-konventionens artikel 95-100 (afsnit IV). Datatilsynet har konstateret, at der er sket en række fejl i Rigspolitiets indberetning til SIS.<sup>25</sup> I takt med at SIS-registret er blevet et vigtigt instrument for politiet til at spore uønskede personer og stjålne genstande, og antallet af registreringer vokser, opstår der altså også en risiko for fejl.

### 5.2.2 Europol

Det vigtigste initiativ inden for politisamarbejdet er formentlig etableringen af Europol. Den europæiske politienhed, der ligger i Haag, koordinerer grænseoverskridende kriminalitetsbekæmpelse mellem medlemslandene. Der er i dag over 600 ansatte i Europol, og over 100 af dem er nationale forbindelsesofficerer, det vil sige, at de er nationale politi- og toldbetjente udsendt fra de forskellige medlemslande. Disse udsendte politifolk kaldes forbindelsesofficerer, og de står for al kommunikation mellem Europol og de særligt udpegede myndigheder i de enkelte medlemslande. I Danmark er det Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC), der varetager kommunikation til og fra Europol. Forbindelsesofficerernes vigtigste opgave er at lette kommunikationen mellem Europas 1,2 millioner politifolk, der er organiseret på meget forskellige måder, hvilket kan være svært gennemskueligt for den enkelte efterforsker. Dansk politi bruger dagligt de danske forbindelsesofficerer til bl.a. at koordinere konkrete anholdelser og sikre sig kontakt til relevante myndigheder i udlandet. Et typisk eksempel er skygning og efterforskning af narkosmuglere, der f.eks. kan følge ruter fra Spanien

tværs over Europa via Nederlandene til Danmark. I sådanne tilfælde får danske politifolk, via de danske forbindelsesofficerer, hjælp fra nederlandske forbindelsesofficerer. Helt afgørende er det, at den operationelle del af politisamarbejdet på det enkelte medlemslands territorium foregår helt på det pågældende medlemslands præmisser og under ledelse af medlemsstatens myndigheder. Der er altså ikke tale om, at Europol kan påtage sig selvstændige opgaver i medlemslandene.

**Tabel 5.1**  
**Europol's bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet**

---

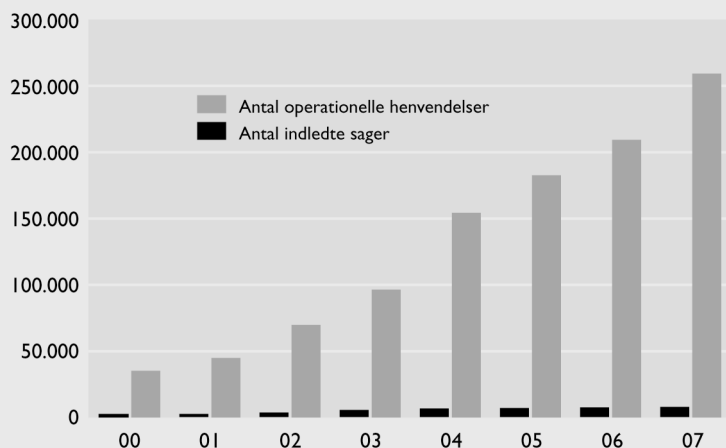
Europol beskæftiger sig med grov international organiseret kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater. Dette omfatter bl.a.:

- forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme
  - narkotikahandel
  - menneskehandel
  - organiseret illegal indvandring (menneskesmugling)
  - ulovlig handel med radioaktive og nukleare stoffer
  - handel med stjålne motorkøretøjer
  - bekæmpelse af møntfalskneri og forfalskning af betalingsmidler
  - hvidvaskning af penge.
- 

Europol har i stigende grad kastet sig over mere langsigtede projekter som f.eks. trusselsvurderinger, terrorismebekæmpelse og kriminalitetsstatistik. Europol kan på eget initiativ opfordre et EU-land til at efterforske mistænkelige forhold og kan henvende sig direkte til dansk politi med oplysninger.<sup>26</sup> Europol samarbejder med en række tredjelande og organisationer, men kun Canada, Kroatien, Island, Norge, Schweiz og USA har et egentligt operationelt samarbejde med Europol.

Helt centralt for samarbejdet i Europol er informationsudveksling. Det sker for det første gennem det elektroniske informationssystem, der registrerer data om stjålne sager (særligt biler) og personer, der er mistænkt eller eftersøgt for at have begået grænseoverskridende kriminalitet. Danmark har været særdeles aktiv i opbygningen af informationssystemet, og Europol har således overtaget den danske databaseteknik fra Rigspolitiet.<sup>27</sup> Selvom nogle lande tøver med at dele oplysninger med Europol, peger tendensen mod et støt stigende antal sager, fra 1.919 i år 2000 til 7.618 i år 2007, hvoraf knapt 30 procent er narkorelaterede.<sup>28</sup> For det andet opretter Europols medarbejdere løbende analysedokumenter i forbindelse med undersøgelser og kortlægninger af bestemte problematikker som f.eks. børneporno eller narkokriminalitet. For det tredje er der oprettet et indeks over analyserne, som ikke-medlemmer af Europol kan få lov til at se med henblik på at etablere et partnerskab.

Graf 5.3  
Europol: indledte sager og operationelle henvendelser i perioden  
2000-2007



Kilde: Rådet (7804/08): Europol's årlige rapport til Rådet, 2007.

På det operationelle plan er politisamarbejdet intensiveret med en række arbejdsgrupper. Blandt andet har de øverste nationale politichefer siden 1999 etableret et forum, hvor de udveksler erfaringer og samarbejder om planlægningen af aktioner, ikke mindst i forhold til bekæmpelse af terrorisme.<sup>29</sup> Selvom EU traditionelt er blevet set af de nationale efterretningstjenester som en kæp i hjulet for mere effektiv og uformel informationsdeling, er samarbejdet i Europol i stigende grad også relevant for efterretningsmyndighederne.<sup>30</sup> Stadigt flere opgaver i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme søges løst i regi af Europol. Cheferne for de nationale sikkerhedstjenester har eksempelvis oprettet en antiterrorgruppe kaldet "Counter Terrorism Group", hvor formandsposten på tur varetages af det land, som har EU-formandskabet.

Europol udgør i stigende grad knudepunktet for europæisk kriminalitetsbekæmpelse, hvilket blev fastslået i foråret 2008, da Europol-konventionen blev erstattet af en rådsbeslutning, der omdanner Europol til et EU-agentur fra den 1. januar 2010.<sup>31</sup> Beslutningen indebærer blandt andet, at det bliver lettere for Europols styrelsesråd at træffe beslutninger om f.eks. ansættelsen af en ny direktør og prioriteringen af Europols opgaver. Med det nye retsgrundlag udvides Europols mandat til også at omfatte grovere *ikkeorganiseret* kriminalitet på tværs af grænser som f.eks. mord og voldtægt. Rådsbeslutningen giver også Europol mulighed for at foretage efterforskningsopgaver sammen med medlemslandene. Endelig får Europol mulighed for at oprette nye databaser.<sup>32</sup> Udvidelsen af mandatet vil uden tvivl styrke Europols betydning. For at gøre Europol mere handlekraftig og øge den parlamentariske og domstolsmæssige kontrol med Europols arbejde er det flere gange blevet foreslået at flytte politi- og strafferetten over i 1. søjle.<sup>33</sup> Først hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, bliver det imidlertid til virkelighed.

Endvidere har medlemslandene oprettet et Europæisk Politiakademi (CEPOL) til videreuddannelse af ledende politifolk fra hele EU. CEPOL blev oprettet som et EU-agentur i 2005 og står blandt andet for udveksling af politifolk og nye uddannelsesprogrammer. Danske og udenlandske politifolk anser akademiet for afgørende i udviklingen nye arbejdsmetoder og udvekslingen af den nyeste politifaglige viden.

### 5.2.3 Udlevering af mistænkte og bevismateriale

Det er ikke nok blot at intensivere det praktiske politisamarbejde, hvis man effektivt skal bekæmpe international kriminalitet. Det kræver også, at landenes domstole og anklagemyndigheder kan samarbejde. Hjørnестenen i samarbejdet mellem EU-landenes domstole og anklagemyndigheder, når

det gælder bekæmpelse af kriminalitet, er princippet om gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser. Afgørende for princippet om gensidig anerkendelse er, at landenes myndigheder har gensidig tillid til hinanden og dermed kan acceptere gyldigheden af hinandens afgørelser. Der er blevet vedtaget en række retsakter med udgangspunkt i dette princip. En af de vigtigste er den europæiske arrestordre, som gør det muligt at anmode et EU-land om at udlevere en mistænkt i sager om alvorlig kriminalitet, uden at sagen skal underkastes en domstolsprøvelse af substansen i sagen. Samtidig fastsætter den europæiske arrestordre strenge tidsfrister, der fremskynder udlevering af forbrydere markant i forhold til tidligere udleveringsaftaler.

Arrestordren fordrer en høj grad af gensidig tillid, og der er af samme grund indført en række garantier, der skal beskytte retssikkerheden.<sup>34</sup> De danske myndigheder kan afslå at udlevere en dømt borger, hvis den dømte afsoner i Danmark i stedet. Der er også fastlagt en række andre grunde til at afslå udlevering, bl.a. hvis der er fare for umenneskelig behandling eller tortur, eller hvis personen allerede er dømt eller frikendt for forbrydelsen i Danmark. For at arrestordren kan udstedes, og en udlevering kan finde sted, kræves det, at der foreligger:

- en endelig dom på mindst fire måneders fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning af samme varighed
- en anklage om en lovovertrædelse, der straffes med fængsel eller anden frihedsberøvelse af mere end et års varighed.

Hovedreglen er et krav om dobbelt strafbarhed, altså at forbrydelsen skal være strafbar i begge lande. Der er imidlertid oprettet en positivliste af lovovertrædelser, som ikke kræver dobbelt strafbarhed. Hvis forbrydelsen er med på listen og har en strafferamme på mindst tre år, er der ikke noget krav om, at man skal kunne blive straffet for lovovertrædelsen i det land, der udleverer en mistænkt. Norge har i øvrigt undertegnet en samarbejdsaftale med EU om at være med i arrestordren.

**Tabel 5.2**  
Den europæiske arrestordre

- I årene 2004, 2005 og 2006 er der i alt blevet udstedt 15.335 arrestordre af EU-landenes myndigheder.
- Danmark har fra 1. januar 2004 til 30. september 2007 modtaget i alt 115 europæiske arrestordre. Af de 115 sager er 34 sluttet, uden at Justitsministeriet har truffet afgørelse om udlevering/afslag efter udleveringsloven. Dette skyldes bl.a., at arrestordren er blevet trukket tilbage, eller at den eftersøgte ikke opholdt sig i Danmark
- Danmark udleverer især mistænkte til Tyskland, Spanien og Holland.

Kilde: Rådet (9005/5/06) rev. 5 og redegørelse om lovovervågning af lov nr. 433 af 10. juni 2003

For det andet er der blevet vedtaget en rådsafgørelse om udveksling af straffeoplysninger på tværs af landene.<sup>35</sup> Målet er at effektivisere udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre i EU-medlemslandene, således at det ikke længere vil være muligt at blive dømt for en forbrydelse i et land (f.eks. pædofili) og så senere flytte til et andet land med en ren straffeattest. Hvor det tidligere har været tilfældigt, om retssystemet blev bekendt med en tidligere dom fra et andet land, kan det nu sikres, at der bliver givet en højere straf for gentagelseskriminalitet.

I 2006 blev landene endvidere enige om en EU-bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager.<sup>36</sup> Formålet er at gøre det nemmere for myndigheder i et EU-land at få hjælp til at sikre bevismateriale, der befinder sig i et andet EU-land. Før bevissikringskendelsen kunne en anmodning ikke sendes direkte til det nationale politi, men skulle først via de nationale domstole. Samtidig var der ingen forpligtelse til at imødekomme anmodningen. Dette betød, at sagsgangen ofte var langsommelig. Bevissikringskendelsen gør det muligt for dansk politi med

en dansk dommerkendelse i hånden at anmode belgisk politi om f.eks. at beslaglægge en computer med børneporno, der har forbindelse til en dansk børnepornoring. På samme måde kan en spansk dommer i forbindelse med efterforskningen af et terrorangreb anmode om at få udleveret optegnelser over telefonopkald fra en person bosat i Danmark, der er mistænkt for at have deltaget i planlægningen af angrebet. Det kan anføres, at det er et problem for retssikkerheden, at anmodninger fra andre lande har begrænset prøvelse ved en dansk ret. Omvendt kan det indvendes, at gerningsmænd ikke bør være bedre stillet, blot fordi deres forbrydelse har en grænseoverskridende karakter, og afgørende beviser derfor ikke kan fremskaffes.

#### **5.2.4 Eurojust**

For at gøre det lettere for medlemslandene at retsforfølge alvorlige grænseoverskridende forbrydelser, har medlemslandene oprettet EU-agenturet Eurojust med hovedsæde i Haag. Eurojust er et samarbejdsorgan for medlemslandenes anklagemyndigheder, der arbejder tæt sammen med Europol om det praktiske samarbejde med eksempelvis at opnå en ransagningskendelse eller ret til at foretage efterforskningskridt i udlandet såsom beslaglæggelse og udlevering af materiale fra udenlandske efterforskninger. Hvor sådanne anmodninger ofte tager lang tid eller ligefrem bliver slyttet, kan Eurojust hjælpe med en direkte kontakt til myndighederne. Eurojust har sæde i Haag og ledes af 27 anklagere, en fra hvert EU-medlemsland, der hjælper det internationale samarbejde i straffesager på vej. Eurojust har også mulighed for at anbefale, at de nationale retshåndhævende myndigheder griber ind og indleder efterforskning eller retsforfølgelse, men Eurojust har ikke nogen selvstændig myndighed på disse felter og hverken kan eller skal ændre national lovgivning. Eurojust vurderes af de fleste danske og udenlandske kilder som en succes. De første fem år voksede antallet af sager fra 192 i 2001 til 771 i 2006. Norge har i øvrigt som det første tredjeland underskrevet en samarbejdsaftale med Eurojust i 2005.

#### **5.2.5 Strafferetlig tilnærmelse og terrorismebekæmpelse**

Selvom udvekslingsprocedurer og retsakter, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse, er udgangspunktet, er medlemslandene også begyndt at tilnærme deres straffelove. Mere præcist har de vedtaget en række retsakter, der etablerer fælles minimumregler for, hvem, hvad og hvor meget der kan straffes. Baggrunden for denne tilnærmelse mellem landenes strafferet, er at der opstår problemer, hvis man anvender gensidig anerkendelse, når der er store forskelle på landenes materielle strafferet. Hvis der ikke er enighed om, hvad der menes med eksempelvis "smugling" eller "menneskehandel", og hvad sådanne forbrydelser skal straffes med, vil det være svært at anvende gensidig anerkendelse. Med andre ord kan princippet om gensidig anerkendelse let føre til krav om en eller anden form for fælles forståelse af strafferetten og ofte et krav om en vis grad af harmonisering af straffelovene. Men regeringerne har altså valgt kun at etablere fælles regler for mindste maksimumstrafferammer, hvilket afspejler, at der ikke er ønske om en egentlig harmonisering af strafferetten.

Når man bruger gensidig anerkendelse til at styrke samarbejdet om at bekæmpe kriminalitet, bliver det også nødvendigt at opnå en fælles forståelse af de alvorlige forbrydelser. Ønsket om en større tilnærmelse mellem medlemslandenes straffelove bunder imidlertid også i, at bl.a. Kommissionen mener, at åbne grænser gør det muligt for kriminelle at "shoppe" efter lande, hvor deres handlinger er lovlige.<sup>37</sup> Det er ofte tilfældet, at en handling er kriminaliseret i alle EU-lande, men på forskellige måder. Der findes endog også tilfælde, hvor et medlemsland har kriminaliseret en handling, mens den samme handling er lovlig i nabolandet. Sådanne forskelle skyldes bl.a. forskelle mellem landenes retskulturer, og som sådan er strafferetlig harmonisering et følsomt emne.

Et af de områder, hvor villigheden til at harmonisere lovgivning har været størst, er inden for terrorismebekæmpelsen. I den forstand kan terrorismebekæmpelse ses som den store katalysator på området. Et af de vigtigste harmoniseringsinitiativer er rammeafgåelsen om bekæmpelse af terrorisme, der fastsætter, hvad der udgør terrorisme. Afgørelsen fra 2002 er for nylig foreslået udvidet til bl.a. at dække rekruttering og træning af terrorister.<sup>38</sup> Den beskriver desuden, hvilke strafferetlige sanktioner medlemslandene bør anvende i deres nationale lovgivning. Rammeafgåelsen blev vedtaget parallelt

med den danske "antiterrorpakke", hvor den stærkt udvidede paragraf 114 i straffeloven indeholder en definition af begrebet terrorisme, der ligger ganske tæt op ad EU's definition i rammeafgåelsen.<sup>39</sup>

Ud over at definere terrorhandlinger har medlemslandene også udformet lister over bestemte terrorister og terroristorganisationer, som medlemslandene forpligter sig til at opspore og retsforfølge. Listerne udspringer oprindeligt af FN's Sikkerhedsrådsresolution, der blev vedtaget efter terrorangrebene den 11. september 2001. Sikkerhedsrådets resolution 1373 (2001) medfører således vidtgående forpligtelser for FN's medlemslande til at bekæmpe terrorisme, herunder til at indefryse terroristers og terroristorganisationers midler og forhindre, at midler stilles til rådighed for dem. FN-resolutionen afklarer imidlertid ikke, hvilke personer og grupper der skal betragtes som terrorister og terroristorganisationer; det overlades til FN's medlemslande. EU har derfor vedtaget en række retsakter til gennemførelse af Sikkerhedsrådsresolution 1373, bl.a. med henblik på at identificere, hvem der inden for EU skal anses for terrorister og terroristorganisationer.<sup>40</sup>

For yderligere at forebygge og bekæmpe terrorisme, har Rådet vedtaget forordning 2580/2001 om indefrysning af midler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der tilhører terrorister som enkeltpersoner eller i grupper. Den fastsætter også, at der hverken direkte eller indirekte må stilles pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer til rådighed for terrorister. Desuden indeholder den undtagelser af humanitære årsager, hvis midlerne anvendes under særlige omstændigheder, navnlig betaling af fødevarer, lægemidler og advokatsalær.

Derudover har EU-landene i fællesskab gennemført Sikkerhedsrådsresolution 1390 om Osama bin Laden, al-Qaeda og Taleban.<sup>41</sup> Rådsakterne opdateres ved kommissionsforordninger, der afspejler opdateringen af Sikkerhedsrådets lister. Ajourføring af listen sker mindst hver sjette måned og kræver enstemmighed.

Forordningen om terrorismefinansiering suppleres af en fælles holdning af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. I tilknytning til denne fælles holdning er der opstillet en liste over personer og grupperinger, hvis økonomiske midler medlemslandene skal indefryse, og som de ikke må overføre penge til.<sup>42</sup> I forbindelse med den regelmæssige revision har Rådet fjernet ti personer og fem grupper og enheder fra listen siden 2002. Det er selvfølgelig alvorligt at blive placeret på listen, og der er anlagt en række sager ved EF's retsinstanser af organisationer og personer, som mener, at de er uretmæssigt placerede på listen. I 2008 annullerede EF-Domstolen f.eks. den kurdiske organisation PKK's placering på listen, og aktuelt foreligger generaladvokatens udtalelse i sagen Kadi, som ligeledes lægger op til en annullering.<sup>43</sup> Disse sager peger på, at der er en spænding mellem medlemslandenes iver efter at sortliste mistænkte terrorister og respekten for grundlæggende rettigheder. Når samtlige medlemslande har vedtaget, at en bestemt person eller organisation er terrorist, har det vist sig ganske svært at få lavet om på den beslutning.

Ud over retsakterne om terrorisme har man vedtaget minimumkrav om den maksimale straf for menneskehandel, hvidvaskning, svig og forfalskning af betalingsmidler, børnepornografi, bestikkelse i den private sektor, falskmøntneri, ulovlig narkotikahandel, angreb på informationssystemer og organiseret kriminalitet.<sup>44</sup> Som led i antiterrorbekæmpelsen forhandler landene i øjeblikket om fælles regler for anvendelsen af passagerlister (PNR-oplysninger), hvor flyselskaber og andre lufttransportvirksomheder forpligtes til at stille visse passageroplysninger til rådighed for de kompetente myndigheder i medlemslandene med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.<sup>45</sup>

### 5.2.6 Harmonisering af medlemslandenes straffelove

Der er ikke enighed om, hvordan man skal opfatte harmoniseringen af straffelovgivningen. På den ene side er der fortsat tale om minimumregler, og der skal være tale om grænseoverskridende kriminelle handlinger. På den anden side er der allerede på nuværende tidspunkt sket en omfattende tilnærmelse af

straffelovene, når det gælder de mest alvorlige kriminelle handlinger. Der er således bred enighed blandt både praktikere og forskere om, at harmoniseringen vil fortsætte.

Hvor disse tiltag er ganske nye, har EU inden for rammerne af 1. søjle i mange år fastsat bestemmelser om administrative sanktioner (som f.eks. bøder), der har stor lighed med strafferetlige sanktioner. Det gælder f.eks. inden for landbruget, hvor EU bekæmper svig med fællesskabsmidler.

Tilnærmelsen mellem de nationale straffelovgivninger stammer imidlertid ikke kun fra konkrete beslutninger om at harmonisere strafferetten. Der er nemlig også tilføjet strafferetlige bestemmelser i det almindelige EU-samarbejde, hvilket har givet anledning til en del debat i Danmark. Baggrunden er, at Kommissionen siden begyndelsen af 1990'erne har forsøgt at indføre strafferetlige tiltag inden for det overstatslige samarbejde. Målet har været at sikre, at medlemslandene sanktionerede overtrædelser af EU's regler på en ensartet og effektiv måde. Spørgsmålet var imidlertid, om de fælles regler om strafferetlige sanktioner skulle vedtages i en retsakt, der var vedtaget med hjemmel i 3. søjle, eller om de strafferetlige regler kunne vedtages med hjemmel i 1. søjle, dvs. med hjemmel i de samme traktatbestemmelser, der var blevet brugt til at fastlægge pligterne for borgerne og virksomhederne. Der kunne ikke opnås enighed mellem medlemslandene om at anvende 1. søjle-instrumenter, så derfor blev der valgt 3. søjle-instrumenter. Dette var f.eks. tilfældet med overtrædelser af forbuddet mod hvidvask.<sup>46</sup> EF-Domstolen har imidlertid i to domme slået fast, at der under visse betingelser skal anvendes overstatslige instrumenter, når strafferetlige sanktioner ønskes indført:<sup>47</sup>

Den første såkaldte miljødom (C-176/03) fastslog, at det var forkert, at fælles regler om minimumstrafferegler vedrørende overtrædelse af visse pligter på miljøområdet var fastsat i en rammeafgørelse vedtaget inden for 3. søjle. Da miljøbeskyttelse er et af Fællesskabets grundlæggende formål, og da de regler, hvis overtrædelse skulle strafferetligt sanktioneres, var fastsat i direktiver vedtaget inden for 1. søjle, skulle de strafferetlige regler også vedtages med hjemmel i 1. søjle. Den efterfølgende dom (C-440-05) om regulering af forurening fra skibe præciserede dog, at EU ikke har kompetence til i en 1. søjle-retsakt at bestemme, hvilken type straf og hvilken grad af sanktioner der skal gælde. Muligheden for at indføre strafferetlige bestemmelser i 1. søjle-instrumenter er altså stadig begrænset, men gælder for Danmark eftersom disse regler ikke har hjemmel i det forbeholdsbelagte afsnit IV. Dommene kan på den ene side ses som et udtryk for en styrkelse af Kommissionens position på medlemslandenes bekostning og på den anden side som en demokratisering ved styrkelsen af Europa-Parlamentets stilling som medlovgiver under 1. søjle.

I kølvandet på dommene er der fremsat forslag til direktiver om piratkopiering, kontrol med køb af våben,<sup>48</sup> samt vedtaget en forordning om eksport af teknologi og materiel, der kan anvendes til militære formål (forordning 7258/06). Piratkopiering er et stigende problem for europæiske virksomheder. I softwareindustrien anslår man, at hele 37 procent af de softwareprodukter, der anvendes i EU, er piratkopier, og i skotøjs- og beklædningsindustrien tegner varemærkeforfalskninger og piratkopier sig for 22 procent af omsætningen. Forslaget til direktivet om piratkopiering lægger op til, at man kan få en straf på op til 300.000 euro og fire års fængsel for piratkopiering.<sup>49</sup> Sanktionerne gælder kun for kommercielle virksomheder; privat piratkopiering af musik og software rammes ikke.<sup>50</sup>

I Danmark fik især miljødommen (C-176/03) stor opmærksomhed. Den danske regering og størstedelen af de andre medlemslande havde den opfattelse, at strafferetligt samarbejde faldt uden for rammerne af det overstatslige samarbejde i EF-traktaten. Dommen betyder imidlertid, at samarbejdet om miljøbeskyttelse, det indre marked og konkurrenceforhold i fremtiden vil kunne indeholde bestemmelser om pligt til at indføre strafferetlige sanktioner, som vil være fuldt ud bindende for Danmark – uagtet forbeholdet for overstatsligt samarbejde.<sup>51</sup>

I en diskussion af disse dommes betydning for Danmark og det retlige forbehold er det imidlertid værd at bemærke, at de to domme i virkeligheden kun tager forskud på den dag, hvor man ikke længere har en mellemstatlig 3. søjle. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil den med ét slag gøre politi- og

strafferetligt samarbejde overstatsligt. Dermed vil den lange strid om den korrekte hjemmel for strafferetlige tiltag formentlig slutte, da der så ikke længere vil være en mellemstatslig søjle. Selvom søjlediskussionerne vil ophøre med Lissabon-traktaten, kan det dog forventes, at rækkevidden af EU's kompetence fortsat vil give anledning til diskussion.

### **5.2.7 Politi- og strafferetssamarbejdet og Danmarks stilling**

Politi- og strafferetssamarbejdet har udviklet sig betydeligt det seneste årti. Danmark har deltaget fuldt ud i samarbejdet, der er karakteriseret ved en spænding mellem tre hensyn. For det første behovet for en mere effektiv kriminalitetsbekæmpelse, når det gælder den grænseoverskridende kriminalitet. For det andet ønsket om at sikre national kontrol med politi, efterforskning og strafferet. For det tredje kravet om bedre demokratisk kontrol og større fokus på borgernes rettigheder, som formentlig vil blive mere fremtrædende, når Europa-Parlamentet får medbestemmelse og EF-Domstolen får kompetence. Hvordan dette spil mellem kriminalitetsbekæmpelse, suverænitet og retssikkerhed vil udfolde sig i fremtidens europæiske samarbejde, er svært at gisne om. Ét er dog sikkert: Det politi- og strafferetlige samarbejde har aldrig været prioriteret så højt politisk, som det er i dag.

Danmark deltager fuldt og helt i EU's politi- og strafferetssamarbejde, eftersom dette samarbejde indtil videre er forblevet mellemstatsligt. Det betyder også, at Danmark har mulighed for at gøre sin indflydelse gældende. Denne mulighed er først og fremmest blevet udnyttet inden for Europol, hvor Danmark anses for at være et land med betydelig strategisk indflydelse. Derudover har Danmark i løbet af de seneste år spillet en særlig aktiv rolle i forbindelse med de retlige tiltag mod terrorisme, børneporno og andre former for grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Dansk politi trækker dagligt på Europols databaser og ekspertise som led i arbejdet med at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet. Danmark anvender den europæiske arrestordre til at retsforfølge mistænkte, der ellers befinder sig i andre EU-lande. Det grundlæggende princip for strafferetssamarbejdet er den gensidige anerkendelse af domme, men dansk strafferet er, som de andre EU-lande, også i stigende grad påvirket af fælles strafferegler for organiseret grænseoverskridende kriminalitet. Påvirkningen af dansk lovgivning kan særlig ses i på terrorismeområdet. I den forstand har de seneste års intensivering af samarbejdet givet anledning til en "europæisering" af dansk politi- og strafferetspolitik. Med Lissabon-traktaten vil Danmark imidlertid pga. retsforbeholdet blive udelukket fra at deltage, idet traktaten gør samarbejdet overstatsligt. Afsnit 5.8 ser nærmere på betydningen af Lissabon-traktaten og Danmarks gradvise udelukkelse fra politi- og strafferetssamarbejdet.

### **5.2.8 Opsummering: Danmarks stilling**

- Danmark deltager fuldt ud i EU's politi- og strafferetssamarbejde, som hidtil er forblevet mellemstatsligt. Deltagelsen har praktisk betydning for dansk politis arbejde.
- Det grundlæggende princip for strafferetssamarbejdet er den gensidige anerkendelse af domme, men dansk strafferet er også i stigende grad påvirket af fælles strafferegler for organiseret grænseoverskridende kriminalitet. Påvirkningen af dansk lovgivning kan særlig ses på terrorismeområdet.
- EU kan i begrænset omfang også fastsætte strafferetlige bestemmelser i 1. søjle-instrumenter. Disse strafferetlige sanktioner er fuldt ud bindende for Danmark – uagtet forbeholdet for overstatsligt samarbejde.
- Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark som eneste medlemsland ikke længere deltage i beslutninger på det politi- og strafferetlige område. I løbet af en årrække efter traktaten træder i kraft, vil Danmark med al sandsynlighed ryge helt ud af politi- og strafferetssamarbejdet, på nær de områder, der er knyttet til Schengen-samarbejdet.



## 5.3 Grænsekontrol og visumregler

EU's fælles regler for grænsekontrol udgør om noget hjertet i RIA-samarbejdet. Internt er ophævelsen af grænsekontrollen mellem medlemslandene udgangspunktet for at sikre gennemførelsen af det indre marked – den frie bevægelighed for personer inden for fællesskabet. Omvendt er kravet for denne frihed, at grænsekontrollen ved de ydre grænser i tilstrækkelig grad forstærkes og dermed kompenserer for tabet af kontrol på de indre grænser. Med ophævelsen af grænsekontrollen medlemslandene imellem er Danmarks grænser reelt bevogtet i syd af grænsevagter i Spanien, Italien og Grækenland, og mod øst af de nye medlemslande som Litauen, Polen, og Ungarn.

I dag består EU's ydre grænser af mere end 80.000 km søgrænser, 9.352 km landegrænser og 665 internationale lufthavne.<sup>52</sup> Hvert år krydses EU's grænser af mere end 300 millioner mennesker. I 2006 blev mere end 300.000 personer afvist ved EU's ydre grænser.<sup>53</sup> Alligevel slipper der hvert år mange tusinder ulovligt ind, enten alene eller ved hjælp af organiseret menneskesmugling. Billedet af et "Fort Europa" kan virke meget virkeligt for de ca. 100.000, der hvert år forsøger at nå Europa ved at krydse Middelhavet, men det er vigtigt at huske på, at den fuldstændige og fejlfri grænsekontrol i en global verden er noget nær en umulighed.<sup>54</sup>

EU's grænsekontrol trækker desuden vigtige tråde til en række andre områder inden for RIA. Det gælder først og fremmest udlændingepolitikken. Grænsekontrol handler grundlæggende om at forhindre uretmæssig adgang til en stats territorium. Regler for, hvem der har og ikke har adgang til at krydse EU's grænser, er i vidt omfang bestemmende for definitionen af henholdsvis lovlig og ulovlig indvandring. Grænsekontrol og visumkrav har desuden indvirkning på asylområdet, og det er i dag langt sværere for flygtninge overhovedet at nå hen til EU's ydre grænser og dermed få adgang til at søge asyl i et EU-land. Sidst, men ikke mindst, er grænsekontrollen en vigtig brik i forbindelse med forebyggelse og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet og interne sikkerhedstrusler.

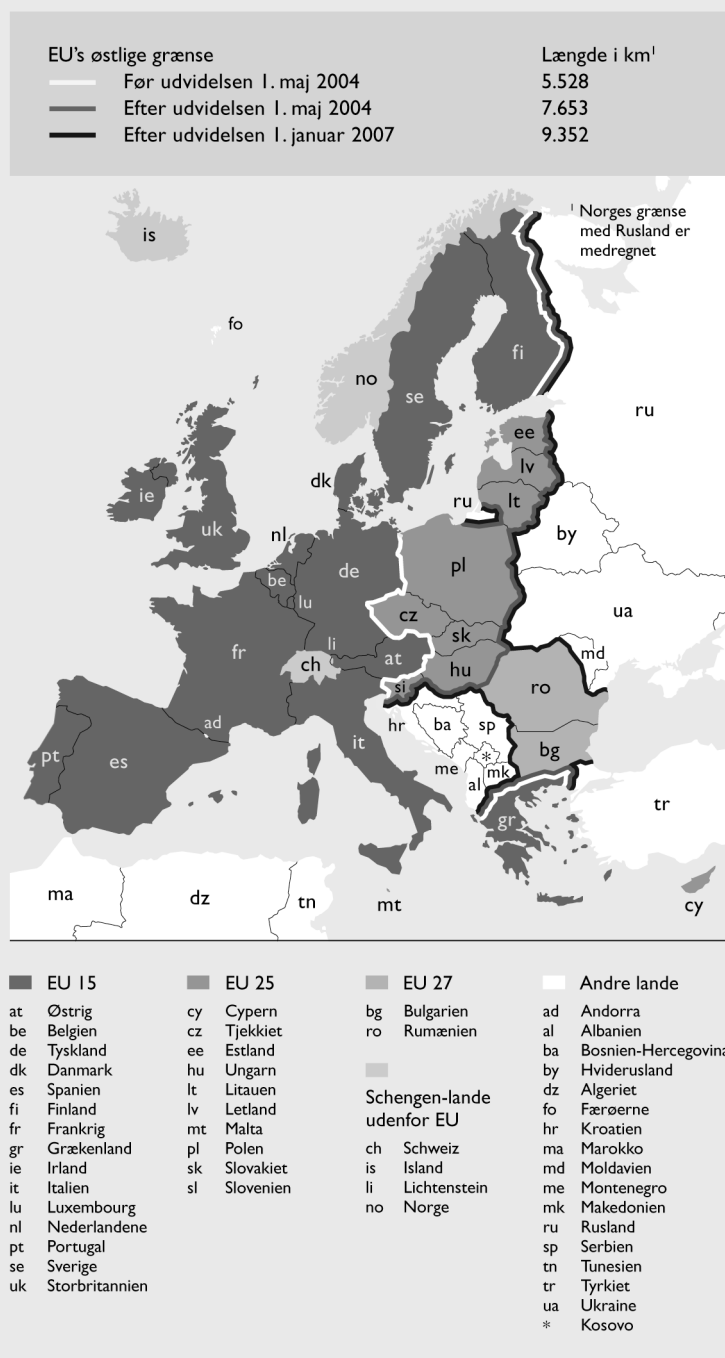
Danmark er i praksis bundet af alle dele af EU's grænse- og visumsamarbejde. Forbeholdet omfatter for det første ikke fælles regler for udformning af visum og lister over visumpligtige lande.<sup>55</sup> Derudover er EU's grænsepolitik reelt en udbygning af Schengen-samarbejdet, hvilket betyder, at Danmark har mulighed for, og i virkeligheden dårligt kan lade være med, at tilslutte sig alle nye EU-regler og initiativer på mellemstatsligt niveau.<sup>56</sup> Danmark har altid tilsluttet sig alle retsakter på dette område.

### 5.3.1 Integration af Schengen-samarbejdet i EU

Både ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser og fælles regler for grænsekontrol ved EU's ydre grænser er noget, der rører ved de mest centrale nervestrengene i et lands suverænitetsopfattelse. Netop modstand fra nogle lande mod at opgive suverænitet på dette punkt betød, at fælles grænsepolitik i lang tid måtte foregå uden for officielt EU-regi og i stedet som en del af Schengen-samarbejdet. I forhold til grænsekontrol omfatter Schengen-konventionen regler for ophævelse af den interne kontrol, regler for udlændinges mulighed for at rejse inden for Schengen-området, krav til styrkelse af den eksterne grænsekontrol og fælles visumregler. Hertil kom desuden en række sekundære retsakter, bl.a. en fælles grænsemanual<sup>57</sup> samt SIS-systemet omtalt i afsnit 5.2.1 ovenfor.

Det stigende sammenfald mellem Schengen-regler og EU-regler og et politisk ønske om at styrke Schengen-samarbejdet betød, at hele Schengen med Amsterdam-traktatens ikrafttræden blev inkorporeret i EU-samarbejdet.<sup>58</sup> Med et slag omfattede EU-samarbejdet således et omfattende regelsæt om grænsekontrol og visumregler, der i praksis udgjorde flere tusinder sider af forskellig juridisk karakter. Ud over at give mange EU-jurister grå hår i hovedet betød dette også, at der i de første år efter Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse ikke var det store behov for at vedtage nye vidtgående regler for dette område. Behovet for at klargøre, forenkle og tilpasse de forskellige Schengen-regler i forhold til de øvrige EU-regler og et væsentlig udvidet EU var til gengæld tydeligt. I marts 2006 blev alle de hidtidige Schengen-regler om kontrol af de indre og ydre grænser, grænsemanualen og eksisterende EU-regler om ydre grænser derfor samlet i en enkelt forordning, det såkaldte Schengen-grænsekodeks.<sup>59</sup>

Figur 5.2  
EU's medlemsstater og østlige grænse efter de seneste udvidelser



Selvom der således i dag er tale om almindelige EU-regler, defineres EU's ydre grænser i forhold til de lande, der falder inden for Schengen-området. Dette betyder for det første, at EU's grænseregler reelt også omfatter ikke-EU-landene Norge og Island, og fra 2009 tillige Schweiz og Liechtenstein.<sup>60</sup> Omvendt er Storbritannien og Irland fortsat ikke med, selvom de gennem særregler har ret til at tilslutte sig dele af grænsesamarbejdet, på trods af at der fortsat opretholdes grænsekontrol mellem disse lande og resten af EU. For det andet er der i forbindelse med EU-udvidelserne i 2004 og 2007 indsat en forsinkelse, således at de nye lande først skal vurderes "Schengen-modne", før kontrollen mellem "gamle" og "nye" medlemslande ophæves. Selvom de nye medlemslande med det samme omfattes af en række EU-regler for kontrol ved de ydre grænser, var det derfor først den 21. december 2007, at den interne kontrol ved landegrænserne blev fjernet for ni ud af de ti lande, der kom med i EU i maj 2004.<sup>61</sup>

### 5.3.2 De indre grænser

For de fleste danskere er den mest umiddelbare konsekvens af EU's grænsepolitik formentlig muligheden for uden kontrol at kunne rejse fra et EU-land til et andet. Grænsekodekset fastslår, at alle personer – både udlændinge og EU-borgere – har ret til frit at bevæge sig fra et Schengen-land til et andet, uden at der gennemføres grænsekontrol. Alle medlemslande er desuden forpligtet til at fjerne alle forhindringer for en smidig afvikling af trafikken ved de interne grænseovergange.

Denne grundlæggende frihed til bevægelse for personer inden for EU modsvarer af en række bestemmelser, der alligevel giver medlemslandene mulighed for at gennemføre andre former for kontrol eller genindføre national grænsekontrol i nødstilfælde. Medlemslandene må således godt indføre almindelig politikontrol i grænseområderne, så længe det ikke er egentlig grænsekontrol. Vurderingen af, hvornår politikontrol har virkning som grænsekontrol, har allerede skabt en del uenighed; i forbindelse med ophævelsen af grænsekontrollen mellem de "gamle" og "nye" medlemslande har der f.eks. været en række tilfælde, hvor den ophævede grænsekontrol blot blev erstattet af politikontrol i området umiddelbart efter grænsen – til stor fortrydelse for indrejsende fra de nye medlemslande.<sup>62</sup>

Derudover har det nye kodeks overtaget de tilsvarende muligheder under Schengen-konventionen for midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i tilfælde af "alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed". Her er fortolkning af sådanne trusler tilsvarende afgørende. En række medlemslande har valgt at genindføre kontrol med denne begrundelse i forbindelse med topmøder, politiske besøg eller sportsbegivenheder for at kunne kontrollere tilrejsende demonstranter eller hooligans – noget, der har medført en række klager over krænkelse af netop retten til fri bevægelighed.<sup>63</sup> I forhold til den oprindelige bestemmelse i Schengen-konventionen stiller de reviderede regler i grænsekodekset dog en række krav om, at stater, der genindfører intern grænsekontrol, i højere grad skal rapportere og begrunde dette – noget man håber vil få tilfældene begrænset fremover.

### 5.3.3 Ekstern kontrol

Ønsket om fælles regler for grænsekontrollen ved EU's ydre grænser er tæt knyttet til spørgsmålet om ophævelsen af den interne grænsekontrol. Logikken var og er, at der hermed skabtes et "kontrolunderskud", der skulle kompenseres ved strammere kontrol ved de ydre grænser og garanti for, at der ikke var nogen "svage led".

Selvom EU-reglerne stiller en række krav om intensiveret kontrol ved de ydre grænser, er det fortsat medlemslandenes egne myndigheder, der er ansvarlige for kontrollen ved de ydre grænser. Grænsekodekset kræver til gengæld, at den ydre grænsekontrol i alle medlemslande lever op til visse standarder. Alle ind- og udrejsende skal således underkastes et minimum af kontrol. Udlændinge fra lande uden for EU skal kontrolleres mere grundigt, og for ophold op til tre måneder skal fem krav være opfyldt:

- Personen har gyldigt rejsedokument.
- Personen har gyldigt visum, hvis vedkommende kommer fra et land, hvor dette er påkrævet.
- Personen har evt. dokumentation af formålet med opholdet og tilstrækkelige økonomiske midler til opholdet.
- Personen må ikke være indberettet som uønsket i Schengen Information System eller tilsvarende nationale registre.
- Personen må ikke være en trussel mod medlemslandenes sikkerhed, offentlige orden, sundhed eller internationale forbindelser.

EU-reglerne indeholder desuden krav til graden af grænseovervågning, grænsevagternes uddannelse og opførelse, herunder at grænsevagter ikke må udøve diskrimination eller forskelsbehandling, og at medlemslandene skal straffe personer for ulovligt at krydse grænsen. Sammenlignet med de tidligere Schengen-regler har grænsekodekset til gengæld givet flere rettigheder til indrejsende, herunder en ret til

at indklage afvisning ved grænsen, bedre rettigheder for EU-borgere med udenlandsk familie til nemt at kunne rejse ind i EU og lidt klarere regler for, at flygtninge og asylansøgere ikke må nægtes adgang ved grænsen eller straffes for ulovlig indrejse.

#### 5.3.4 Visumregler

En væsentlig del af EU's indvandringskontrol foregår i virkeligheden, før udlændinge når EU's ydre grænser. Fælles visumregler var fra starten af Schengen-samarbejdet et vigtigt element i denne "fremskudte kontrol". Siden da har EU dels lavet regler for fælles udformning af visa, så de er svære at forfalske, og opererer derudover i dag med to visumlister: den "sorte" liste over lande, hvor visum er nødvendigt, hvis deres borgere ønsker at rejse til et EU-land, og den "hvide" liste for landene, hvor dette krav omvendt ikke gør sig gældende.<sup>64</sup> Den sorte liste omfatter i dag 112 lande, hvilket dækker det meste af Afrika, Mellemøsten og Asien såvel som visse syd- og mellemamerikanske lande. Den hvide liste omfatter lande som USA, Canada, Japan, Australien og EU-kandidatlande. Visse af EU's østlige naboer, herunder Rusland, Moldova, Ukraine og en række af Balkan-landene, har derudover fået lempeligere visumforhold til gengæld for tilbagebetalingsaftaler med EU.<sup>65</sup>

For landene på den hvide liste indeholder EU-reglerne også en gensidighedsmekanisme, som betyder, at Kommissionen udenrigspolitisk forsøger at sikre alle EU-lande visumfritagelse for rejser til lande på denne liste.<sup>66</sup> Særligt for lande med høj sikkerhed, som f.eks. USA, kan dette hjælpe med at sikre nemmere adgang for alle EU-lande. For landene på den sorte liste rykkes kontrollen til gengæld i realiteten frem til afganglandet. For personer, der ønsker at rejse til EU fra et visumpligtigt land, indføres der et ekstra niveau af kontrol på medlemslandenes konsulater, og her udstikker EU's fælles konsulære instrukser detaljerede retningslinjer for, hvordan visumansøgere skal vurderes.<sup>67</sup>

Sidst, men ikke mindst, er der nu nået politisk enighed i Rådet og Parlamentet om at oprette det såkaldte Visa Information System (VIS), som Kommissionen har arbejdet på at udvikle siden 2004.<sup>68</sup> VIS kan betragtes som en pendant til Schengen Information System (SIS), og alle visumansøgninger vil i fremtiden blive registreret i dette system, der vil indeholde biometriske data, nærmere bestemt foto og digitale fingeraftryk. Med op til 20 millioner visumansøgninger om året vil denne database blive EU's største, og man regner med, at den kommer til at indeholde 70 millioner samtidige registreringer. Håbet er, at implementeringen kan påbegyndes i sommeren 2009, men systemet og de biometriske registreringer kræver omfattende tilpasning både af de enkelte landes visumsystemer og eksisterende EU-regler.<sup>69</sup> Alene for Danmark påregnes etableringsomkostninger således at løbe op i 236 millioner kr.<sup>70</sup>

Ideen til databasen udsprang umiddelbart efter terrorangrebet den 11. september 2001 og er til dels blevet begrundet ud fra et sikkerhedspolitisk ønske om mere kontrol med indrejsende udlændinge. Den mest umiddelbare fordel vil dog formentlig være i forhold til at sikre sig mod falske visa og at forhindre "visumshopping", det vil sige, at ansøgere afvist af et EU-land blot forsøger at få visum gennem et andet EU-lands konsulat eller ambassade.<sup>71</sup> Omvendt har især Parlamentet været bekymret for datasikkerheden og for, hvilke myndigheder der har adgang til systemet.<sup>72</sup>

#### 5.3.5 Frontex og det praktiske grænsesamarbejde

EU's grænsepolitik handler dog ikke kun om fælles regler og standarder. Netop fordi grænsesamarbejdet fordrer en stor grad af tillid til de lande, der varetager kontrollen ved EU's ydre grænser, er der også behov for at kunne støtte disse lande og organisere bedre samarbejde om den faktiske kontrol. I 2004 oprettede EU derfor et fælles grænseagentur, Frontex.<sup>73</sup> Agenturet blev operationelt den 3. oktober 2005 og har hovedsæde i Warszawa.

##### **Boks 5.1 Frontex' arbejdsopgaver**

Frontex' arbejdsopgaver er at:

- koordinere operationelt grænsesamarbejde mellem medlemslandene

- assistere med træning af nationale grænsevagter
- udarbejde risikoanalyser for EU's ydre grænser
- følge med i forskning og viden om grænsekontrol og -overvågning
- yde teknisk og operationel assistance til medlemsstaternes egen grænsekontrol i situationer, hvor der er særligt behov for det
- støtte organiseringen af fælles hjemsendelsesoperationer.

Kernen i Frontex' arbejde er analysedelen. I risikoanalyseenheden indsamles data fra alle medlemslande og eksterne kilder, og der foretages løbende vurderinger af, hvor EU's grænser er mest sårbare, hvor der mangler kontrollkapacitet, hvordan træning bedst kan tilrettelægges, og hvornår der er grundlag for at igangsætte fælles grænseoperationer.

Det er dog den operationelle del af arbejdet, der har tiltrukket sig mest offentlig opmærksomhed. Indtil udgangen af 2007 har Frontex arrangeret 48 operationer og pilotprojekter.<sup>74</sup> Ved landegrænserne mod øst har Frontex f.eks. koordineret operationer i Polen, Rumænien, Slovakiet og Ungarn for at forhindre illegal indvandring fra Moldova og Ukraine.<sup>75</sup> I syd er der tilsvarende gennemført en række operationer for at forhindre illegal indvandring over EU's søgrænser, f.eks. over Middelhavet til Malta og Italien, eller ud fra Vestafrika til De Kanariske Øer.<sup>76</sup>

Ansvar for grænsekontrollen ligger dog stadig hos de enkelte medlemslande, og det er op til de enkelte medlemslande, om de vil deltage. Frontex har ikke sine egne ressourcer og har kun ret til at koordinere operationer; der er altid et medlemsland, der er overordnet ansvarligt. Andre lande bidrager så med mandskab, skibe, fly eller andet udstyr.

### Boks 5.2 HERA-operationerne

Da Spanien i 2006 oplevede en voldsom stigning i antallet af indvandrere, som fra Vestafrikas kyst forsøgte at sejle til De Kanariske Øer, blev Frontex for første gang bedt om at koordinere en fælles operation.

Den første operation, HERA I, blev iværksat i juli 2006 og her bidrog Frankrig, Italien, Nederlandene, Norge, Portugal, Storbritannien og Tyskland med eksperter, der skulle hjælpe med at identificere de ankomne indvandrere. På denne baggrund blev 6.086 irregulære indvandrere sendt tilbage fra De Kanariske Øer til afrikanske og asiatiske lande.

Næste skridt blev taget i august 2006 med HERA II, hvor Italien, Finland og Portugal bidrog med skibe og fly, der sammen med den spanske kystvagt patruljerede ikke bare internationalt farvand ud for De Kanariske Øer, men gennem særlige aftaler med de pågældende lande også Senegals, Mauretaniens og Kap Verdes territorialfarvande. Aftalen betød blandt andet, at senegalesiske grænsevagter kom med om bord på spanske patruljebåde. I løbet af missionen blev 3.887 personer i små og mellemstore både (pateras og cayucos) stoppet ud for den afrikanske kyst og sendt direkte tilbage.

I foråret 2007 blev HERA III iværksat. Som forgængerne involverede den både patruljering af Vestafrikas kyst og interview med ankomne indvandrere med henblik på tilbagesendelse. Som noget nyt strækker samarbejdet med Mauretanien og Senegal sig dog også til at få disse landes myndigheder til at patruljere strandene og dermed forhindre bådene i at stævne ud.

Fortsættelser til HERA III er stadig aktive. De samlede omkostninger for HERA-operationerne vurderes indtil videre at løbe op i 7,8 millioner euro.

Kilde: <http://frontex.europa.eu>

Det vurderes generelt, at Frontex-operationerne har været ganske effektive isoleret set. Kommissionen har opgjort, at mere end 53.000 personer er blevet tilbageholdt eller afvist, hen ved 3.000 falske rejsedokumenter opdaget og 58 menneskesmulgere arresteret i forbindelse med Frontex-operationer.<sup>77</sup> I forhold til f.eks. De Kanariske Øer er der desuden sket et 60 procents fald i antallet af ankomster af irregulære indvandrere for 2007 (12.478) i forhold til året før (31.678).

Omvendt er det svært at vurdere, hvor stor en del af dette fald der skyldes, at indvandrere opgiver at nå Europa, og hvor stor en del der skyldes, at ruterne blot ændres, og at presset flytter andre steder hen. Frontex-operationerne har indtil videre fungeret som "isolerede" indsatser de steder, hvor EU's grænser vurderes at være særlig sårbare. Erfaringen indtil nu tyder dog på, at så snart en rute lukkes, åbnes nye ruter andre steder. Disse ruter er typisk længere og mere risikable, og flere og flere indvandrere og flygtninge risikerer derfor at måtte lade livet i forsøget på at nå det forjættede Europa. De gennemførte missioner peger desuden på, at der er behov for at afklare ansvar, procedurer, og hvilke regler der gælder for f.eks. asylansøgere og personer reddet fra at drukne, når flere EU-lande samarbejder om grænsekontrol, der ofte foregår i enten internationalt eller fremmed farvand.<sup>78</sup>

Selvom grænseagenturet stadig er forholdsvis nyt, har det på meget kort tid vokset sig til en vigtig institution i det europæiske grænsesamarbejde. Alene budgettet taler sit tydelige sprog. Fra et oprindeligt årsbudget på 19 millioner euro for 2006 blev det næsten fordoblet til 35 millioner for 2007, og budgettet for 2008 blev igen fordoblet til 70 millioner euro.<sup>79</sup> Kommissionens interne evaluering peger bl.a. på, at Frontex fremover vil skulle kunne gennemføre mere permanente operationer, i højere grad stå for træningen af nationale grænsemyndigheder i gennemførelse af grænsekodexet og få en vigtig rolle i forhandlinger om grænsekontrol med tredjelande.<sup>80</sup> Som noget nyt vil Frontex desuden fremover have mulighed for at kunne trække på særlige grænseindsatshold, RABIT, der betyder, at alle medlemslandene med kort varsel skal stille lovet mandskab til rådighed i særlige situationer, hvor et medlemsland oplever et uventet pres på sine ydre grænser.<sup>81</sup>

### 5.3.6 Fremtidens grænsekontrol og Danmarks stilling

Danskere og andre EU-borgeres frie bevægelighed i alle lande inden for Schengen-området kræver dels en samlet EU-politik for den eksterne grænsekontrol og dels en høj grad af tillid til andre landes varetagelse af denne kontrol. Det kan diskuteres, om den øgede kontrol ved de ydre grænser står i et rimeligt forhold til bevægelsesfriheden inden for EU. På den ene side er kontrollen ved de ydre grænser blevet væsentligt skærpet, og det skaber i stigende grad afledede problemer, ikke bare for EU-borgere, der skal bruge længere tid i lufthavnens sikkerhedskontrol, men også for adgangen for flygtninge til at søge asyl i EU-landene og de turister og handelsrejsende, Europa ønsker aktivt at tiltrække. På den anden side er der ved de indre grænser – den øgede bevægelsesfrihed til trods – stadig mulighed for undtagelsesvis nationalt at genindføre kontrol på eller ved grænserne mellem EU-lande. At begrænse dette mest muligt er en af de store udfordringer, særligt i forbindelse med ophævelsen af den indre grænsekontrol for de nye medlemslande.

Det øgede fokus på kontrol ved de ydre grænser de seneste år skal dog også ses i lyset af det stigende indvandringspres forårsaget af både lovlige og irregulære indvandrere og den politiske opmærksomhed omkring eventuelle sikkerhedsrisici som følge af mangelfuld grænsekontrol. Det er derfor ganske sikkert, at vi kommer til at se en fortsat udvikling i EU-reglerne for visum og grænsekontrol. Oprettelsen og udvidelsen af Frontex kan ses som en del af denne proces. Det samme kan det nye Schengen-grænsekodeks og kommende Schengen-visumkodeks. Senest har Kommissionen fremlagt forslag om et fælles grænseovervågningssystem (Eurosur) og et nyt "entry-exit"-system for EU, der på linje med sit amerikanske forbillede vil sikre biometrisk registrering af alle ind- og udrejsende og dermed bedre muligheder for at kunne identificere udlændinge, der ikke rejser ud af EU, selvom deres visum er udløbet.<sup>82</sup>

Danmark deltager som nævnt *de facto* fuldt ud i EU's grænse- og visumpolitik. Dele af visumpolitikken er ikke omfattet af forbeholdet, og hele området er en udbygning af Schengen-samarbejdet.<sup>83</sup> Danmark deltager også i det praktiske samarbejde og har ligesom andre lande plads i bestyrelsen for Frontex. Som den eneste af EU's fire nye fonde på udlændinge- og grænseområdet deltager Danmark i Grænsefonden, der med et budget på 1,82 milliarder euro for 2007-2013 danner rammen om en stor del af det praktiske og operationelle grænsesamarbejde.<sup>84</sup>

Danmark har til gengæld ikke stemmeret og deltager derfor ikke i vedtagelsen af nye regler på dette område. I praksis vurderes dette dog at have begrænset betydning for Danmarks indflydelse. Særligt på Schengen-området forsøger landene så vidt muligt at undgå egentlige afstemninger. Der er desuden fire andre lande med i Schengen-gruppen, der ikke er medlemmer af EU. Både danske embedsmænd og udenlandske diplomater peger således på, at der er en bevidsthed om, at Danmark vil være bundet af alle nye regler om grænsekontrol, og at Danmark derfor bliver hørt i forhandlingerne på *næsten* lige fod med alle andre lande.

### 5.3.7 Opsummering: Danmarks stilling

- Danmark deltager i EU's fælles grænsekontrol og visumpolitik. Danmark er en del af Schengenområdet, der sikrer fri bevægelighed mellem de deltagende lande, men omvendt forpligter Danmark til at følge EU-reglerne i forbindelse med kontrollen ved de ydre grænser.
- Størstedelen af EU's regler om grænsekontrol og visum er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde. Det betyder, at Danmark har tilsluttet sig alle reglerne, men Danmark har ikke stemmeret og deltager ikke i vedtagelsen af nye regler.
- Danmark deltager i det praktiske grænsesamarbejde. Danmark har plads i bestyrelsen for EU's grænseagentur Frontex, der siden 2006 har gennemført 48 operationer og pilotprojekter.

## 5.4 Lovlig og ulovlig indvandring

Indvandringspolitik er på den ene side et område, der i alle medlemslande er kommet højt op på dagsordenen de sidste otte år. På den anden side er indvandringsområdet også præget af så mange politiske dilemmaer og nationale særinteresser, at det i praksis ofte har været svært at blive enige om en fælles politik.

Den politiske udfordring i at blive enige om fælles regler hænger først og fremmest sammen med områdets kompleksitet. Indvandrere kommer i mange forskellige afskygninger: fra dem, der ved hjælp af menneskesmuglere eller forfalskede papirer har held til ulovligt at krydse EU's ydre grænser, over afviste asylansøgere og ofre for menneskehandel til dem, der ganske lovligt kommer til EU, hvad enten det er gennem familiesammenføring eller for at arbejde. Hver af disse grupper har forskellige behov og rettigheder. Samtidig kæmper man både i EU og i de enkelte medlemslande for at finde politiske løsninger, der på den ene side giver nem adgang for de indvandrere, EU ønsker aktivt at tiltrække, og på den anden side sikrer kontrol med og hjemsendelse af dem uden lovligt ophold – de irregulære indvandrere.<sup>85</sup>

Problemet er, at selvom hvert indvandringsområde kræver forskellige politiske løsninger, påvirker de ofte hinanden. Alt for stramme regler for adgang til lovligt ophold (og asyl) vil med stor sandsynlighed resultere i, at flere udlændinge i stedet vælger at leve "papirløst" og arbejde i den – særligt i Sydeuropa – voksende sorte indvandrerøkonomi, uden rettigheder og adgang til selv basale velfærdsydelser, men også uden for nogen form for offentlig kontrol. Tilsvarende kan begrænsninger af muligheden for at få familiesammenføring påvirke både integrationspolitikken og muligheden for at tiltrække f.eks. højt kvalificeret arbejdsindvandring.

Sidst, men ikke mindst, har medlemslandene meget forskellige tilgange og traditioner på indvandringsområdet. Historiske og kulturelle forskelle betyder, at både holdningen til og regler for indvandring er ganske forskellige.<sup>86</sup> Mange EU-lande har særregler for særlige grupper af indvandrere eller for indvandrere fra bestemte lande, f.eks. tidligere kolonier. Derudover er behovet for f.eks. økonomisk indvandring forskelligt i medlemslandene.

Når man på EU-niveau alligevel har presset på for at få en fælles indvandringspolitik og med Amsterdam-traktaten lod området overgå til det overstatslige samarbejde, hænger det sammen med flere forhold. En vis harmonisering af medlemslandenes indvandringspolitik blev overordnet set nødvendigt med ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser; indvandrere nyder i praksis godt af den frie bevægelighed på lige fod med EU-borgere. For lovlig indvandring er en af de vigtigste bevæggrunde for fælles regler derudover behovet for at tiltrække arbejdsindvandring til at dække den øgede mangel på arbejdskraft inden for visse brancher i en række lande. Her kan fælles regler og mobilitet landene imellem dels gøre EU mere attraktivt i forhold til f.eks. USA, dels modvirke, at konkurrence mellem EU-landene om at tiltrække f.eks. højtuddannede indvandrere ender i en overbudssituation. For ulovlig indvandring er det tilsvarende oplagt, at samarbejde både vil være en fordel i forhold til at sætte ind over for problemer som f.eks. menneskehandel og i forhold til at sikre effektive udsendelsesregler. Sidst, men ikke mindst, er den udenrigspolitiske dimension af indvandringspolitikken de seneste år vokset betydeligt – her er en fælles EU-position betydelig stærkere, når der skal forhandles med tredjelande om hjemsendelse af irregulære indvandrere eller kvoter for arbejdsindvandring.

Danmark er på grund af det retlige forbehold ikke bundet af EU's fælles regler på indvandringsområdet. En stor del af de fælles regler for ulovlig indvandring er dog ligesom grænsekontrol klassificeret som en hel eller delvis udbygning af Schengen-samarbejdet, og her har Danmark indtil videre tilsluttet sig alle retsakter på mellemstatsligt grundlag.



### 5.4.1 Økonomisk indvandring

Demografiske analyser peger på, at EU, når man ser bort fra indvandring, fra og med 2010 samlet set vil have en negativ befolkningstilvækst; der bliver med andre ord født færre hvert år, end der dør. Samtidig betyder den stadig stigende gennemsnitlige levealder, at 2010 også forventes at blive året, hvor procentdelen af Europas befolkning, der er i den arbejdsduelige alder, topper. I takt med at efterkrigstidens store årgange forlader arbejdsmarkedet, vil der være færre og færre til at skulle forsørge unge og gamle.<sup>87</sup>

På den anden side er arbejdsløsheden i EU på sit laveste i over 15 år, og de høje vækstrater betyder, at mere end 2 millioner nye stillinger skabes hvert år. I Tyskland vurderes alene manglen på ingeniører at betyde et årligt tab på omkring 3,5 milliarder euro.<sup>88</sup> Sidste år måtte Italien opjustere sin årlige kvote for lovlig indvandring fra 170.000 til 520.000, primært for at dække efterspørgslen på arbejdskraft inden for byggebranchen, privat hushjælp og landbrugssektoren.<sup>89</sup> Selvom mange medlemslande i disse år gennemfører arbejdsmarkedspolitiske tiltag for at få flere i arbejde og holde folk længere tid på arbejdsmarkedet, vil EU-landene stadig få brug for arbejdsindvandring.

På trods af denne erkendelse har den politiske harmonisering på EU-niveau dog været forsigtig. Lovlig indvandring er i dag den eneste del af udlændingepolitikken, hvor der fortsat er krav om enstemmighed.<sup>90</sup> Kommissionen kom allerede i sommeren 2001 med forslag til et samlet direktiv for arbejdsindvandring.<sup>91</sup> Direktivet vandt dog ikke stor tilslutning i Rådet, og i 2005 besluttede Kommissionen derfor at trække det oprindelige direktivforslag tilbage til fordel for en politikplan for lovlig indvandring.<sup>92</sup> Planen indbefatter en mere forsigtig tilgang, hvor regler for forskellige grupper af lovlige indvandrere behandles separat. I 2005 blev det såkaldte forskerdirektiv således vedtaget.<sup>93</sup> Direktivet indebærer, at godkendte forskningsinstitutioner i EU-landene generelt kan være sikre på at få visum og opholdstilladelse til udenlandske forskere. Forskningsinstitutionen er til gengæld under en særlig aftale ansvarlig for både ophold, sundhed og eventuelle hjemsendelsesomkostninger. Allerede i 2004 vedtog man desuden et direktiv for studerende, elever, ulønnede praktikanter og frivillige.<sup>94</sup> Medlemslandene er dog reelt kun bundet til at implementere regler, for så vidt angår studerende. Reglerne for de andre grupper kan hvert land selv vælge, om de vil gennemføre. Direktivet giver studerende optaget på et universitet i EU adgang og opholdstilladelse, fri bevægelighed mellem medlemslandene og, med visse forbehold, ret til at arbejde.

Et mere betydningsfuldt skridt vil blive taget, hvis EU formår at vedtage et fremlagt forslag til en kombineret løsning med arbejdstilladelse og visum for højt kvalificerede arbejdsindvandrere.<sup>95</sup> Den såkaldte "blue card"-ordning minder på flere områder om sit grønne amerikanske forbillede og vil give ret til at arbejde og adgang til sociale ydelser på linje med andre arbejdstagere i EU. Indehaveren af et blue card vil derudover kunne rejse til et andet EU-land efter to år, hvis vedkommende får et jobtilbud der. For at få et blue card skal indvandrere til gengæld have en kontrakt på mindst et år fra en EU-virksomhed, og virksomheden skal godtgøre, at jobbet ikke kan besættes inden for EU samt betale en løn mindst tre gange højere end mindstelønnen i det pågældende EU-land. Håbet er, at denne ordning vil kunne hjælpe med at gøre EU til en mere attraktiv destination for f.eks. udenlandske it-specialister, ingeniører og læger, som der er stor mangel på. Omvendt har forslaget, på trods af indbyggede etiske standarder, vakt bekymring for, at ordningen vil tappe vigtige menneskelige ressourcer fra de mindre udviklede lande – såkaldt "brain drain".<sup>96</sup>

Ud over disse initiativer forventes Kommissionen i efteråret 2008 at fremsætte forslag, der omfatter sæsonarbejdere, lønnede praktikanter og adgang for ansatte i multinationale virksomheder. Selv hvis disse forslag bliver vedtaget, må det dog konkluderes, at de EU-politiske initiativer om økonomisk indvandring indtil videre har været begrænsede. Sammenlignet med det oprindelige direktivforslag fra 2001, der ville have dækket alle former for arbejdsindvandring, er det slående, at man indtil videre kun har kunnet opnå enighed om de "lette" grupper, dvs. studerende, forskere og (formentlig inden længe)

de højtlojnnede. Det er tankevækkende, at et økonomisk fællesskab endnu ikke har kunnet vedtage omfattende regler for økonomisk indvandring.<sup>97</sup>

### 5.4.2 Integration og rettigheder

Integrationspolitik er et område, der trækker tråde til en række meget forskellige felter; fra arbejdsmarkeds-, uddannelses- og sundhedspolitik, over rettigheder og ikke-diskrimination til interkulturel dialog og social inklusion. Inden for EU-samarbejdet er de forskellige hensyn forsøgt afspejlet dels i formuleringen af 11 fælles grundprincipper for integration og dels i en fælles integrationsdagsorden. Disse to tiltag udgør tilsammen rammen for EU's integrationspolitik.<sup>98</sup> Størstedelen af EU's integrationspolitik er fortsat fokuseret på det praktiske ikke-bindende samarbejde mellem EU-landene. Det hænger i høj grad sammen med opgavens natur. Det meste integrationsarbejde foregår først og fremmest på lokalt, regionalt eller nationalt plan. Her fungerer EU-samarbejdet primært som en platform for erfaringsudveksling og økonomisk støtte til tværnationale projekter. Det andet ben handler om at sikre fælles rettigheder og ikke-diskrimination for indvandrere, og her har man i EU-regi kun vedtaget enkelte bindende retsakter.

Det praktiske integrationssamarbejde på EU-niveau består indtil videre af fire elementer. Det første af disse er et EU-netværk af nationale kontaktpunkter for integration, der fungerer som et forum for erfaringsudveksling. Det andet er en "Håndbog om integration for beslutningstagere og praktikere", der identificerer gode eksempler fra de forskellige medlemslande. Det tredje element er Kommissionens årlige rapporter for migration og integration, der fremhæver integrationspolitiske tendenser i de forskellige medlemslande.<sup>99</sup> Endelig har EU siden 2003 haft et økonomisk program, INTI, til at støtte transnationale integrationsprojekter. INTI erstattes fra 2007 af den nyoprettede Integrationsfond. Dette indebærer en væsentlig forøgelse af budgettet; hvor INTI har haft en budgetramme på ca. 5 millioner euro årligt, har Integrationsfonden en bevilling på 825 millioner euro for perioden 2007-2013.<sup>100</sup>

På rettighedssiden har EU først og fremmest udformet regler for lovlige indvandrere med fast ophold.<sup>101</sup> Indvandrere med mere end fem års uafbrudt lovligt ophold i et EU-land har således ret til fri bevægelighed, øget beskyttelse og, på visse vilkår, opholdsret inden for Unionen. Derudover sidestilles denne gruppe indvandrere på en lang række områder med EU-borgere, herunder i forhold til retten til arbejde og adgangen til centrale velfærdsrettigheder. Flygtninge og personer med anden form for beskyttelse blev i første omgang ikke omfattet af reglerne. Et ændringsforslag forventes at ændre dette, omend det har mødt en del kritik for ikke fuldt ud at tage højde for flygtninges særlige retstilling og beskyttelsesbehov.<sup>102</sup>

Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke bundet af direktivet om tredjelandsborgeres status som fastboende udlændinge og derfor heller ikke af den foreslåede ændring. Danmark har imidlertid taget aktivt del i den mere praktiske og ikke-bindende del af EU's integrationspolitik, der indtil i dag ikke har haft et specifikt overstatsligt retsgrundlag. Danske myndigheder og virksomheder har derfor kunnet deltage i flere projekter under INTI-puljen. Både *Integrationshåndbogen* og de årlige rapporter fremhæver endvidere en række danske tiltag som gode erfaringer, bl.a. den danske model for virksomhedsbaseret integration, integrationsrådene og den danske integrationspris, der nu er overtaget på EU-niveau. På grund af forbeholdet kan Danmark dog ikke deltage i den nye Integrationsfond, der med sit langt større budget formentlig vil komme til at danne ramme for en stor del af EU's fremtidige integrationssamarbejde.

### 5.4.3 Familiesammenføring

Et område, der har pådraget sig særlig opmærksomhed i den danske debat om retsforbeholdet, er familiesammenføringsreglerne. At dette også har været et ømtåleligt område for andre EU-lande, var særdeles tydeligt i forhandlingen af EU's familiesammenføringsdirektiv, der efter to forslag fra Kommissionen, efter tre års forhandlinger og efter en lang række kompromiser endelig blev vedtaget i september 2003.<sup>103</sup> Direktivet, der er en 1. søjle-retsakt og derfor omfattet af det danske forbehold, omfatter lovligt bosiddende tredjelandsborgere og giver kun ret til familiesammenføring med den helt

nære “kernefamilie” – familiesammenføring med ugifte partnere og forældre er f.eks. ikke et krav, omend de enkelte medlemslande kan vælge at inkludere det. Europa-Parlamentet valgte desuden at lægge sag an ved EF-Domstolen med den begrundelse, at direktivet krævede internationale mennesker- og børnerettigheder ved at give mulighed for at opretholde en venteperiode på to år og for at stille integrationskrav for familiesammenføring med børn over en vis alder. Domstolen afviste dog sagen med henvisning til, at det blot er tilladt, og ikke et krav, at opretholde disse regler; dermed er direktivet ikke i sig selv i strid med internationale forpligtelser.<sup>104</sup>

Selvom EU’s familiesammenføringsdirektiv ligesom asylreglerne har karakter af “minimumstandarder”, er det dog tydeligt, at Danmark, hvis det var forpligtet af direktivet, havde skullet ændre de nuværende danske familiesammenføringsregler. Det gælder for det første den danske 24-årsregel. I familiesammenføringsdirektivet er grænsen normalt 18 år for familiesammenføring med ægtefæller, omend det er muligt at indføre en 21-årsregel for familiesammenføring, hvis særlige hensyn taler for det. Direktivet giver derimod ikke mulighed for at sætte grænsen op til 24 år. For det andet er familiesammenføringsdirektivet uforeneligt med de danske krav om økonomisk sikkerhed og om, at et ægtepars samlede tilknytning skal være større til Danmark end til et andet land – en regel, der ikke kendes fra andre EU-lande.<sup>105</sup>

På trods af disse forskelle bør familiesammenføring dog også nævnes som et område, hvor Danmark har haft en betydelig indflydelse på udformningen af EU-reglerne, selvom Danmark altså ikke er bundet af dem. Væsentlige dele af familiesammenføringsdirektivet blev forhandlet igennem under det danske formandskab, og Danmark kunne derfor i et vist omfang påvirke diskussionen på EU-niveau i retning af danske interesser. Både højtstående danske embedsmænd og embedsmænd i Kommissionen peger således på, at Danmark var medvirkende til at introducere 21-årsmuligheden i familiesammenføringsdirektivet, noget der dog i praksis er svært at eftervise. Omvendt peges der dog også på, at indflydelsen på grund af forbeholdet var betinget af, at Danmark kunne finde støtte hos andre lande til at bære forslag og ideer igennem.

### **Boks 5.3 Er Danmark alligevel påvirket af EU-regler for familiesammenføring?**

Danmarks forbehold betyder, at Danmark ikke er bundet af EU-regler om asyl og indvandring, der er vedtaget med hjemmel i den nuværende EF-traktats afsnit IV. Derfor er Danmark heller ikke forpligtet til at gennemføre f.eks. EU’s familiesammenføringsdirektiv, og Danmark vil, så længe forbeholdet bevares, ikke være bundet af fremtidige EU-familiesammenføringsregler vedtaget som en del af EU’s almindelige indvandringspolitik.

Danmark er til gengæld bundet af EU-reglerne for fri bevægelighed mellem medlemslandene, hvilket bl.a. omfatter retten til at medbringe familie uanset nationalitet, hvis en EU-borger i en periode bosætter sig i et andet EU-land.<sup>106</sup> Som en afledt konsekvens heraf indebærer det også en ret til at medbringe sin familie, hvis en EU-borger efter ophold i et andet EU-land vender tilbage til sit eget land.<sup>107</sup> I særlige tilfælde er det ikke engang nødvendigt at flytte eller arbejde i et andet EU-land, såfremt en EU-borger leverer grænseoverskridende tjenesteydelser til et andet EU-land.<sup>108</sup>

Danske statsborgere, der falder ind under disse regler, har krav på familiesammenføring efter EU’s regler for fri bevægelighed i stedet for de almindelige danske familiesammenføringsregler.<sup>109</sup> EU-reglerne giver en række udvidede rettigheder og indeholder modsat de normale danske regler hverken tilknytningskrav, 24-årsregel eller boligkrav.<sup>110</sup> De mere liberale EU-regler har allerede tilskyndet et antal danskere til at benytte reglerne for fri bevægelighed for at sikre sig ret til familiesammenføring med tredjelandstatsborgere, f.eks. ved for en periode at flytte til Sverige for derefter at vende tilbage til Danmark.

Fra dansk side har man dog forsøgt at begrænse denne mulighed ved at stille tre krav:

1. Ægtefælle eller børn, der ønskes familiesammenført, skal have haft fast ophold i det andet EU-land.
2. Den danske statsborger skal have haft arbejde eller været selvstændig under udlandsopholdet.
3. Den danske statsborger skal kunne ernære sig selv, når vedkommende vender tilbage til Danmark.

Det kan dog blive svært for Danmark at blive ved med at opretholde disse krav, da EU-reglerne fortsat fortolkes og specificeres. Det sidste krav er således allerede bortfaldet. En dom fra EF-Domstolen i december 2007 i den nederlandske *Eind*-sag betød således, at Danmark i januar 2008 måtte gennemføre en administrativ ændring, så det ikke længere kræves, at danskere skal have arbejde eller pensionsindtægt, når de vender tilbage til Danmark.<sup>111</sup> Vedrørende kravet om beskæftigelse under opholdet i et andet EU-land udtalte Kommissionen i 2006 som svar på en forespørgsel fra en dansk journalist, at dette efter dens opfattelse ikke var et krav for at kunne gøre brug af den særlige ret til familiesammenføring under EU's regler for fri bevægelighed.<sup>112</sup> Det kan ikke udelukkes, at Kommissionen på et tidspunkt vil vælge at få sin fortolkning prøvet ved at anlægge en traktatkrænkelssag mod Danmark.

Sidst, men ikke mindst, er spørgsmålet om, hvad der kræves for at have "forudgående lovligt ophold", fortsat til diskussion. Danmark er forpligtet til at anerkende andre EU-landes tildeling af lovligt ophold, men Danmark kræver desuden, at den familiesammenførte skal være i besiddelse af et opholdskort, og det er altså ikke nok, at vedkommende er f.eks. asylansøger eller opholder sig på et turistvisum. En østrigsk sag forelagt EF-Domstolen, der i skrivende stund endnu ikke er afgjort, kan dog risikere at betyde, at Danmark også her må revidere sin fortolkning.<sup>113</sup>

I hvilket omfang indskrænker EU-reglerne om fri bevægelighed Danmarks mulighed for at føre en selvstændig familiesammenføringspolitik? På den ene side skal betydningen ikke overdrives. De særlige EU-regler omfatter kun EU-borgere og deres nære familie og gælder således ikke familiesammenføringskrav for herboende udlændinge. Derudover er EU-reglerne fortsat betinget af, at den frie bevægelighed faktisk udnyttes. Omvendt er det tydeligt, at kombinationen af flere danskeres generelle anvendelse af reglerne om den frie bevægelighed, den indtil videre gradvis mere liberale fortolkning af, hvem der kan blive omfattet af EU-reglerne, og de fortsat mere restriktive danske familiesammenføringsregler betyder, at de særlige EU-regler formentlig vil blive forsøgt anvendt af flere og flere danskere, der ønsker familiesammenføring.<sup>114</sup>

#### 5.4.4 Forhindring af ulovlig indvandring

Kommissionen vurderer, at der i dag opholder sig omkring 8 millioner indvandrere ulovligt i EU.<sup>115</sup> Selvom EU med Amsterdam-traktaten fik overstatslig kompetence til at vedtage regler for ulovlig indvandring, var der i de første fem år fortsat krav om enstemmighed og fælles initiativret mellem Kommissionen og medlemslandene. Fra den 1. januar 2005 har området dog været underlagt den normale beslutningsprocedure med kvalificeret flertal og medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Den nye kompetence blev hurtigt omsat i konkrete politikforslag. Allerede i sommeren 2000 fremlagde Frankrig tre direktivforslag om sanktioner af luftfartsselskaber, menneskesmuglere og gensidig anerkendelse af udvisningsdomme, der alle endte med at blive vedtaget. I 2002 kunne Rådet vedtage én handlingsplan om ulovlig indvandring i det hele taget og én om udsendelse specifikt.<sup>116</sup>

Et indsatsområde, der har fået stigende opmærksomhed både i forbindelse med politisamarbejdet og indvandringspolitikken, er muligheden for at straffe personer eller organisationer, der hjælper eller skaber mulighed for ulovlig indvandring. Det gælder for det første dem, der organiserer ulovlig grænsepassage, de såkaldte menneskesmuglere. Her er der dels blevet vedtaget et direktiv, der definerer, hvad der forstås ved menneskesmugling, og dels en rammeafgørelse, der pålægger alle medlemslande at straffe menneskesmuglere og medvirkende.<sup>117</sup> Et parallelt område er menneskehandel, dvs. tilfælde, hvor ulovlig indvandring er tvungen og sker med henblik på tvangsarbejde eller prostitution. Her har EU tilsvarende vedtaget en rammeafgørelse, der påbyder medlemslandene at straffe menneskehandel.<sup>118</sup> Ofre for menneskehandel, der samarbejder med myndighederne, har ret til en betænkningstid gennem et EU-direktiv.<sup>119</sup> Derudover har EU vedtaget en fælles handlingsplan og nedsat en ekspertgruppe for menneskehandel.<sup>120</sup> Som et sidste element fremsatte Kommissionen sidste år et forslag, der skal sikre, at arbejdsgivere, der ansætter ulovlige indvandrere, bliver straffet i alle medlemslande.<sup>121</sup> Problemet er særlig stort i de sydeuropæiske lande, hvor behovet for denne arbejdskraft desuden gør spørgsmålet om straf af arbejdsgivere penibelt.

Danmark er omfattet af de to rammeafgørelser, da disse er en del af det mellemstatslige samarbejde, men ikke de to direktiver om menneskesmugling og menneskehandel og heller ikke det fremsatte forslag om arbejdsgiversanktioner.

### 5.4.5 Udsendelse

Et vigtigt spørgsmål i forbindelse med ulovlig indvandring er mulighederne for at kunne sende afviste asylansøgere og irregulære indvandrere ud af EU. Dette indebærer en række dilemmaer for på den ene side at opretholde en effektiv udsendelsespolitik for hele EU og på den anden side at sikre respekt for udsendtes rettigheder og grundlæggende værdighed. Målet med fælles udsendelsesregler er dels at sikre større effektivitet og dels at undgå, at en person udvist i et EU-land ikke blot gemmer sig i et andet land. Dette kræver for det første gensidig anerkendelse af udvisningsafgørelser og for det andet en vis harmonisering af udsendelsesreglerne.

EU's udsendelsespolitik omfatter i princippet både frivillig og tvangsmæssig udsendelse. I praksis er hovedvægten dog på regler for tvangsudsendinger. Første skridt var vedtagelsen af et direktiv, der muliggør gensidig anerkendelse af hvert medlemslands udsendelsesbeslutninger og økonomisk kompensation for gennemtvungne udsendelsesbeslutninger.<sup>122</sup> Ingen af delene har dog været brugt i nævneværdig grad. Andet skridt var vedtagelsen af regler, der muliggjorde praktisk samarbejde om udsendelse. Dette omfatter dels et direktiv om udsendelse og transit og dels en rådsbeslutning, der giver mulighed for at organisere fælles udsendelsesfly.<sup>123</sup> I forhold til det praktiske samarbejde har man desuden oprettet et fælles informationssystem til udveksling af oplysninger og udviklingstendenser omkring ulovlig indvandring samt oprettet Udsendelsesfonden, der bl.a. skal finansiere fælles udsendelsesfly.<sup>124</sup>

I 2005 blev et forslag til et egentligt udsendelsesdirektiv fremsat med fælles regler for udsendelsesprocedurer, frihedsberøvelse og de udsendtes rettigheder.<sup>125</sup> Forhandlingen af direktivet afslørede dog hurtigt store forskelle mellem medlemslandene imellem på en række områder, herunder særligt reglerne for frihedsberøvelse og behandlingen af udvisningsbeordrede, som af praktiske eller humanitære grunde ikke kan udsendes. Direktivet er i skrivende stund endnu ikke vedtaget og er samtidig blevet en væsentlig prøveballon for den fælles beslutningsprocedure. Europa-Parlamentet har krævet en række ændringer til fordel for bedre beskyttelse af udsendtes rettigheder, hvilket indtil videre har foranlediget to reviderede udkast med visse indrømmelser til Europa-Parlamentet.<sup>126</sup> Forløbet er på mange måder illustrativt for vanskeligheden ved at balancere humanitære og retssikkerhedsmæssige hensyn mod mange medlemslandes ønske om mere effektiv kontrol. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, får Europa-Parlamentet medbestemmelse på alle områder af udlændingepolitikken, og dermed kan der i fremtiden opstå flere situationer, hvor et forslag må genforhandles, selvom der er opnået et kompromis i Rådet.

Udsendelsesdirektivet er blevet klassificeret som en delvis udbygning af Schengen-samarbejdet, og Danmark kan således gennem sin protokol tilslutte sig og gennemføre tilsvarende regler på mellemstatsligt plan. Selvom Danmark tilslutter sig direktivet, er Danmark principielt ikke forpligtet til at gennemføre EU-reglerne for de udsendinger, der ikke bygger på Schengen-reglerne, men i praksis regner man med at gennemføre direktivets regler for alle udsendinger. Omvendt deltager Danmark ikke i Udsendelsesfonden. Dette betyder ikke, at Danmark vil være fuldstændig afskåret fra at deltage i det fremtidige praktiske samarbejde, hvis det danske forbehold bevares, men det kan få betydning for Danmarks fremtidige indflydelse og anseelse, da Udsendelsesfonden først og fremmest er en solidaritetsmekanisme, der kompenserer de lande, der under EU-reglerne skal varetage mange udsendinger.

### 5.4.6 Samarbejde med tredjelande

Både i de enkelte medlemslandes og EU's fælles indvandringspolitik har den udenrigspolitiske dimension i de seneste år fået en større rolle. Samarbejdet med tredjelande er vigtigt i flere forskellige sammenhænge. Det gælder for det første i forbindelse med udsendelse. Selvom en udlænding er udsendelsesbeordret, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med, at udsendelse er mulig. Dette kræver bl.a., at oprindelseslandet kan identificeres og accepterer at modtage vedkommende. EU har således

fået kompetence til at underskrive fælles tilbagetagelsesaftaler for dermed at kunne forhandle med større styrke over for de pågældende tredjelande.<sup>127</sup>

At indvandringshensyn er kommet højere på EU's udenrigspolitiske dagsorden, kan blandt andet ses ved, at en forpligtelse til at tage imod afviste indvandrere og forhindre ulovlig indvandring i dag er standardklausuler i alle aftaler, EU indgår med tredjelande.<sup>128</sup> Siden 2005 har EU desuden arbejdet med en global migrationsstrategi, der danner rammen for samarbejde med Afrika, Middelhavslandene og EU's østlige nabolande om migration og relaterede emner.<sup>129</sup> Derudover har de enkelte medlemslande indgået en række mere specifikke aftaler med tredjelande om at forhindre irregulær indvandring mod Europa. Aftalerne er typisk ikke offentligt tilgængelige, og indholdet varierer. I visse tilfælde er der udelukkende tale om deling af oplysninger; i andre tilfælde går medlemslande ind og støtter opbygningen af grænsekontrol i transitlande for indvandring til EU; og i enkelte tilfælde er der tilsyneladende en forståelse om, at de pågældende lande skal kontrollere og forhindre irregulær udvandring af personer mod EU.<sup>130</sup>

Samarbejde med tredjelande gælder dog ikke kun ulovlig indvandring. Særligt for de sydeuropæiske lande, hvor både behovet for uuddannet arbejdskraft og presset fra irregulær indvandring er størst, ses adgang for lovlige indvandrere i stigende grad som den gulerod, der skal sikre at EU's nabolande mod syd vil samarbejde med EU om at forhindre ulovlig indvandring. For f.eks. de nordafrikanske lande er nemmere adgang for arbejdstagere til EU omvendt en vigtig indkomstkilde, da mange emigranter sender penge tilbage til familie i deres hjemland – såkaldte "remitter". Marokko modtog alene i 2004 4,2 milliarder dollar i form af sådanne overførsler.<sup>131</sup> Det er samtidig håbet, at sådanne adgangsordninger vil medvirke til at lette presset og give et alternativ til ulovlig indvandring. Inden for EU's Middelhavs-samarbejde, Euromed, diskuterer man således muligheden for at introducere informationskampagner, erhvervstræning og sprogkurser for potentielle arbejdsmigranter.<sup>132</sup> I EU-regi har man ligeledes finansieret en række pilotprogrammer med tilsvarende formål, og Rådet vedtog i november 2007 at undersøge muligheden for at danne flere såkaldte "mobilitetspartnerskaber" mellem EU og tredjelande, der dækker både lovlige og ulovlige indvandrere.<sup>133</sup>

Danmark deltager som udgangspunkt fuldt ud i det mere diplomatiske samarbejde med tredjelande om indvandringsspørgsmål. I det omfang der er tale om bindende aftaler med udgangspunkt i EU's indvandringspolitik, er Danmark dog afskåret fra at deltage. I forhold til EU's fælles tilbagetagelsesaftaler er Danmark således ikke omfattet, omend der i EU-aftalerne er indført en hensigtserklæring om, at landene skal underskrive en bilateral aftale med Danmark.

#### **5.4.7 EU's indvandringspolitik og Danmarks stilling**

Danmarks stilling i forhold til EU's indvandringspolitik er præget af, at de forskellige dele af indvandringsområdet teknisk fungerer meget forskelligt. En væsentlig del af EU's samarbejde på indvandringsområdet fungerer som praktisk eller diplomatisk samarbejde. Det handler om udveksling af erfaringer, ideer og information om f.eks. integration og tendenser inden for ulovlig indvandring. Denne form for samarbejde er ikke omfattet af forbeholdet, hvorfor Danmark godt kan deltage. Hvor Danmarks forbehold til gengæld har betydning, er, når det praktiske samarbejde formaliseres gennem enten overstatslige finansieringsmekanismer eller nye EU-agenturer. Integrationsfonden og Udsendelsesfonden er eksempler på dette, og her må Danmark på grund af sit forbehold fremover forvente at blive afskåret fra at deltage i en del af det samarbejde, vi tidligere tog fuldt del i.

I forhold til det bindende samarbejde er det meste af EU's politik for ulovlig indvandring en udbygning af Schengen-samarbejdet. Her gælder ligesom for grænsekontrol, at Danmark har mulighed for at tilslutte sig på mellemstatsligt plan, og i praksis har Danmark gjort det for alle initiativer, da det ellers kunne medføre sanktioner. Selv når retsakter kun delvis bygger på Schengen-reglerne, har Danmark indtil videre valgt at tilslutte sig og implementere EU-reglerne generelt.

Det er dog ikke alle dele af ulovlig indvandring, der er en udbygning af Schengen-reglerne, og ud fra en mindre teknisk betragtning kan det fremstå lidt tilfældigt, hvor Danmark deltager i EU-samarbejdet og hvor Danmark står udenfor. EU's regler for menneskesmugling og menneskehandel er ikke omfattet af Schengen, og her er Danmark med på de mellemstatslige rammeafgørelser men ikke i forhold til de overstatslige direktiver. Tilbagebetalingsaftaler er heller ikke omfattet, og Danmark kan derfor ikke drage nytte af de fælles aftaler, EU har forhandlet på plads. EU-aftalerne lægger op til, at en bilateral aftale skal forhandles med Danmark, men dette sker ikke automatisk, og det kan involvere yderligere omkostninger eller indrømmelser for Danmark.

Hvad angår lovlig indvandring, står Danmark som udgangspunkt uden for alle dele af det bindende samarbejde. Dette betyder først og fremmest, at Danmark ikke er forpligtet til at gennemføre de regler og retssikkerhedsstandarder, EU har vedtaget for f.eks. familiesammenføring og indvandrere med fast ophold. Danmark er til gengæld bundet af EU's regler for fri bevægelighed, der indirekte medfører en ret til familiesammenføring for EU-borgere, der udnytter denne frihed. På trods af danske krav med det formål at begrænse adgangen til familiesammenføring under de særlige EU-regler, vil flere danskere formentligt fremover kunne gøre brug af dem.

I det omfang EU-regler for lovlig indvandring, der er omfattet af det danske forbehold, udelukkende handler om harmonisering af national lovgivning, kan Danmark godt "kopiere" EU-reglerne ved at indføre tilsvarende regler i dansk ret, forudsat at der er politisk interesse herfor. Hvor EU-reglerne omvendt indeholder gensidighedsprincipper, er dette dog ikke en mulighed. Det gælder f.eks. for forskerdirektivet og den kommende "blue card"-ordning. Her vil Danmark godt kunne gennemføre tilsvarende adgangsregler i dansk ret, men Danmark vil ikke kunne kopiere den gensidighedsmekanisme, der giver forskere eller højt kvalificerede mulighed for at bevæge sig mellem medlemslandene.

#### **5.4.8 Opsummering: Danmarks stilling**

- Retsforbeholdet betyder, at Danmark ikke er bundet af EU's regler for lovlig og ulovlig indvandring. For lovlig indvandrings vedkommende står Danmark hermed uden for både de initiativer, der skal give særlige grupper af indvandrere adgang til EU, og EU's regler for lovlige indvandreres rettigheder.
- Størstedelen af EU's regler for ulovlig indvandring er ligesom reglerne for grænsekontrol en udbygning af Schengen-samarbejdet. Danmark deltager her på mellemstatsligt plan, men Danmark deltager ikke i vedtagelsen af nye regler. Det er dog ikke alle regler, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Danmark står f.eks. uden for EU's fælles tilbagebetalingsaftaler, der letter udsendelse af irregulære indvandrere.
- Forbeholdet betyder bl.a., at Danmark ikke er bundet af EU's familiesammenføringsdirektiv. De nuværende danske regler vil skulle ændres, hvis Danmark i fremtiden vil skulle tilslutte sig dette direktiv. Omvendt giver EU's regler for fri bevægelighed en særlig ret til familiesammenføring for EU-borgere, der udnytter denne frihed. Danmark er bundet af disse regler, da de ikke er omfattet af retsforbeholdet.
- En del af EU's samarbejde om lovlig og ulovlig indvandring har mere praktisk og uformel karakter. Her kan Danmark godt deltage, så længe samarbejdet ikke er kodificeret i en overstatslig retsakt. Siden 2000 er mere af dette samarbejde dog blevet overstatsligt, f.eks. gennem overstatslige fonde, som Danmark ikke kan deltage i.

### **5.5 Asylpolitikken**

Asylpolitik har været en del af EU-samarbejdet siden Amsterdam-traktaten. Baggrunden for, at asylpolitik blev løftet op på EU-niveau, er først og fremmest ophævelsen af kontrollen ved EU's indre grænser. En særlig motivation var her at undgå "asylshopping", det vil sige en situation, hvor den

samme person frit kan rejse fra det ene land til det andet og efter tur søge om asyl, selvom vedkommende er blevet afvist i de forrige lande. Medlemslandene ønskede derfor i første omgang at skabe et system, så asylansøgere kun kunne søge asyl i ét EU-land. En anden faktor var det stigende antal flygtninge, der søgte asyl i Europa op igennem 1980'erne og 1990'erne. I takt med at flere lande begyndte at stramme deres asyllovgivning, blev det tydeligt, at når ét land strammede reglerne, blev presset på de omkringliggende lande større. At have nogenlunde ens regler sikrer således, at ansvaret ikke kun falder på landene med den mest liberale lovgivning, og derved undgås en dominoeffekt, hvor alle lande forsøger at stramme deres regler mest muligt. Sidst, men ikke mindst, er der i de fleste medlemslande politisk kommet en stigende erkendelse af, at flygtningespørgsmål ikke kan løses ved rent nationale tiltag, men kræver en mere global tilgang. Her er et samlet EU stærkere, når der skal forhandles flygtningebeskyttelse og repatriering med flygtningenes oprindelseslande og landene i regionen, de såkaldte nærområdelande.

Det, der gør samarbejde vanskeligt, er imidlertid, at asyl- og flygtningepolitik er noget, der berører meget følsomme punkter i de fleste lande – det handler om at lukke fremmede ind, ofte på permanent basis, om integrationskapacitet og arbejdsmarkedsmuligheder. Asyl- og flygtningeområdet har været genstand for en stigende grad af politisering i de fleste medlemslande. Når selv marginale forskelle i asylpolitiske holdninger kan være politisk afgørende, har mange medlemslande betænkeligheder ved at slippe tømmerne og lade kompetencen overgå til EU-niveau. I de fleste lande er modstanden mod fælles regler på dette område således kommet fra to modsatrettede fløje: på den ene side dem, der frygter, at en fælles EU-asylpolitik vil føre til for liberale regler, på den anden side dem, der mener, at harmonisering vil risikere at tvinge enkelte lande til at gå på kompromis med deres humanitære forpligtelser.

### 5.5.1 Dublin-systemet

Hjørnesteinen i EU's asylpolitik er det såkaldte Dublin-system, der blev det europæiske svar på "asylshopping"-problematikken, der opstod, efter at kontrollen ved EU's indre grænser blev ophævet. Systemet bygger på to principper: for det første et sæt kriterier, der bestemmer, hvilket medlemsland der er ansvarligt for at behandle asylansøgere; for det andet en gensidig forpligtelse til at tage imod asylansøgere, der i henhold til disse principper bliver sendt tilbage fra et EU-land til et andet. Ideen om, at ét, og kun ét, EU-land er ansvarligt for at behandle en given asylansøgning, er udgangspunktet for asylsamarbejdet. Samtidig sikrer Dublin-systemet også, at netop ét medlemsland kan gøres ansvarligt, og herved undgås situationer, hvor asylansøgere afvises i samtlige medlemslande med henvisning til, at de i stedet kan søge asyl i et andet EU-land.

Princippet materialiserede sig i første omgang i den mellemstatslige Dublin-konvention fra 1990, og i 2003 kunne Rådet vedtage Dublin II-forordningen som en egentlig EU-retsakt.<sup>134</sup>

#### Boks 5.4 Dublin-systemet

Dublin-systemet betyder, at en asylansøgning skal behandles af det land, der mest umiddelbart har forpligtet sig over for den pågældende asylansøger. Dette bestemmes ved prioriteret at anvende følgende kriterier:

det land, hvor asylansøgerens nærmeste familie allerede opholder sig

det land, der har udstedt en opholdstilladelse eller visum til ansøgeren

det land, en asylansøger først ankommer til

Dublin-kriterierne har mødt en del kritik fra flygtningeorganisationer, der ikke mener, at systemet tager hensyn til asylansøgerens egne ønsker eller integrationspotentialer – hverken sprog, kultur, sociale netværk eller arbejdsmuligheder tillægges i Dublin-kriterierne betydning.<sup>135</sup> Tilsvarende er Dublin-systemet blevet kritiseret for at være uretfærdigt. Som påpeget af Kommissionen er dette system først og fremmest tænkt til at sikre en effektiv fordeling og



undgå dobbeltarbejde, ikke til at sikre en retfærdig fordeling af “asylbyrden”.<sup>136</sup> Gennemførelsen af de ovenstående principper betyder, at en forholdsvis større byrde falder på de lande, der har ydre grænser, udgør populære indrejseruter til EU eller har asylsystemer med ry for at være liberale og give mange asylansøgere adgang til beskyttelse.

Det andet element i Dublin-systemet er Eurodac, en elektronisk database med fingeraftryk af alle personer, der søger om asyl i et Dublin-land.<sup>137</sup> Dublin-principperne er svære at implementere i praksis. En analyse fra 2001 pegede på, at Dublin-proceduren kun blev igangsat for 6 procent af alle asylansøgere i EU, og at der kun for 2 procent af alle asylansøgere skete en egentlig overførsel fra et medlemsland til et andet.<sup>138</sup> Med Eurodac-forordningen fik medlemslandene bedre mulighed for at identificere det land, en asylansøger først ankommer til eller indgiver asylansøgning i. Ifølge forordningen skal alle asylansøgere over 14 år have taget deres fingeraftryk, der derefter sendes til den centrale database. Hvis en asylansøgers fingeraftryk således allerede figurerer i databasen, kan han eller hun sendes tilbage til det første land under Dublin-kriterierne.

**Tabel 5.3**  
Anvendelse af Dublin-forordningen i perioden fra september 2003 til december 2005

Antal anmodninger om overførsel af asylansøgere	Antal accepterede overførsler	Antal faktisk overførte asylansøgere
55.310	40.180	16.842

Kilde: Europa-Kommissionen (2007) Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Dublin-systemet, p. 4.

Dublin-systemet gælder for alle EU-lande og omfatter gennem særlige aftaler også Norge, Island og senest Schweiz. Danmark underskrev den oprindelige Dublin-konvention, men kunne på grund af sit forbehold ikke uden videre tiltræde Dublin II-forordningen eller Eurodac. Rådet har dog givet Danmark mulighed for at oprette en parallelaftale på begge områder, der trådte i kraft den 1. april 2006. For Danmark har deltagelse i Dublin-systemet indtil videre betydet, at Danmark har kunnet sende flere asylansøgere tilbage til andre lande, end Danmark har modtaget. I 2006 modtog Danmark således 291 asylansøgere, mens 389 asylansøgere blev sendt tilbage til andre Dublin-lande.<sup>139</sup> Hvorvidt dette også vil være tilfældet fremover, afhænger dog bl.a. af, hvordan danske asylregler opfattes relativt til reglerne i vores nabolande. En del asylansøgere rejser gennem Danmark for at søge asyl i disse lande, og selvom Danmark på grund af sit forbehold vil kunne opretholde strammere asylregler end f.eks. Sverige eller Tyskland, vil Danmark altså stadig være forpligtet under Dublin-systemet til at tage imod henvisninger fra disse lande, i det omfang det kan påvises, at Danmark er første ansvarlige asylland.

### 5.5.2 Første fase: minimumstandarderne

Amsterdam-traktaten har i første omgang givet EU mulighed for at vedtage en række minimumstandarder på asylområdet.<sup>140</sup> Behovet for disse følger direkte af Dublin-systemet. Hvis et enkelt land fører en væsentlig strammere politik i forhold til, hvem der gives beskyttelse, og hvilke rettigheder der følger med, kan det underminere andre landes mulighed for at sende asylansøgere tilbage til det pågældende land. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastlagt, at selvom et medlemsland med henvisning til EU-

reglerne er berettiget til at sende en asylansøger tilbage til et andet Dublin-land, vil den første stat fortsat være ansvarlig, hvis det andet Dublin-land ikke yder en tilstrækkelig beskyttelse.<sup>141</sup>

Minimumstandarderne omfatter tre hovedområder og tegner grundridset til, hvad der på sigt skal blive til et fælles europæisk asylsystem. Det første, der blev vedtaget, var modtagelsesdirektivet,<sup>142</sup> der sikrer asylansøgernes materielle rettigheder. Det omfatter først og fremmest adgang til rimelige bolig- og forplejningsforhold, men også udlevering af dokumentationspapirer, bevægelsesfrihed inden for medlemslandet, og mindreåriges adgang til skole og uddannelse. Dernæst er der kvalifikationsdirektivet,<sup>143</sup> der indeholder principper for, hvem medlemslandene som minimum skal give beskyttelse og efter hvilke standarder. Dette direktiv tager udgangspunkt i flygtningekonventionens regler for flygtningestatus og internationale menneskeretsforpligtelser over for personer, der risikerer at blive udsat for dødsstraf, tortur eller flygter fra udbredt vold i forbindelse med krig eller interne konflikter.

Den tredje hjørnesteen i asylharmoniseringen er proceduredirektivet.<sup>144</sup> Direktivet indeholder på den ene side en række retsgarantier for den processuelle behandling af asylsager, herunder adgang til individuel og upartisk sagsbehandling, retshjælp og ophold på medlemslandets territorium, indtil en afgørelse er truffet. På den anden side introducerer det også særlige hasteprocedurer, der tillader medlemslandene at sende asylansøgere tilbage til "sikre tredjelande" (lande, som asylansøgere er rejst igennem på vej til EU) eller til "sikre oprindelseslande" (lande, hvorfra der generelt ikke vurderes at være grund til at flygte). I dag bruger de fleste lande i praksis særlige procedurer for sådanne tilfælde, men det har endnu ikke været muligt på EU-niveau at blive enige om fælles lister for "sikre" lande.<sup>145</sup>

For alle tre direktiver gælder det, at forhandlingen har været særdeles langsommelig, og at kravet om enstemmighed har sat sine spor. Indholdet af direktiverne er derfor på flere områder udvandet sammenlignet med Kommissionens oprindelige forslag. For modtagelsesdirektivet er reglerne for begrænsning af frihedsberøvelse og adgang til arbejde, uddannelse og sprogtræning mere begrænsede end i det oprindelige forslag. Særligt i proceduredirektivet gives der derudover vidt rum for nationale undtagelsesmuligheder og særregler, der i praksis underminerer graden af harmonisering.<sup>146</sup> Sidst, men ikke mindst, har mulighederne for at anvende hasteprocedurer med begrænsede rettigheder givet anledning til kritik for at lægge EU-reglerne så tæt på en minimumfortolkning af internationale flygtninge- og menneskerettigheder, at de på enkelte punkter i praksis risikerer at ryge under dem.<sup>147</sup>

Danmarks forbehold omfatter alle tre direktiver. Fordi der er tale om minimumstandarder, er der umiddelbart ikke store konflikter mellem disse regler og de danske asylregler. Man kan dog diskutere, om Danmark på enkelte punkter ligger under EU's standarder. Mere herom i afsnit 5.5.4.

### **5.5.3 Praktisk asylsamarbejde og beskyttelse i nærområderne**

Da Libanon-Israel-konflikten var på sit højeste i sommeren 2006, flygtede op mod 40.000 libanesere til Cypern for at undgå urolighederne. De cypriotiske myndigheder bad om assistance fra de andre EU-lande. Som svar blev EU's civilbeskyttelsesmekanisme, der ellers normalt er beregnet til naturkatastrofer, aktiveret. Samtidig blev en nødhjælpspakke vedtaget for at hjælpe de internt fordrevne, dvs. flygtninge, der stadig befandt sig i Libanon. Når man valgte at bruge et instrument, der normalt er beregnet til naturkatastrofer, viser det formentlig også noget om, at de eksisterende mekanismer på området enten er for træge eller vurderet uhensigtsmæssige.<sup>148</sup> I kølvandet på Kosovo-krisen vedtog man ellers et direktiv om

minimumstandarder for midlertidig beskyttelse, der i tilfælde af “massetilstrømning” forpligter andre medlemslande til at byde ind på, hvor mange flygtninge de vil tage imod for at aflaste overbebyrdede EU-lande; et instrument, der dog har været modvilje mod at bruge.<sup>149</sup> Den anden mulighed, man kunne have brugt, var at yde økonomisk kompensation til Cypern gennem EU's Flygtningefond, men det blev vurderet for omstændeligt proceduremæssigt til at kunne gøre en forskel her og nu.<sup>150</sup>

Flygtningefonden er imidlertid et vigtigt instrument i det mindre kriseprægede asylsamarbejde. Fonden, der for perioden 2008-2013 har et budget på 628 millioner euro, yder dels økonomisk kompensation til nye medlemslande og særlig udsatte asylsøgende og dels finansiering af projekter til at forbedre det praktiske samarbejde og implementering af EU's asylregler.

Det praktiske asylsamarbejde omfatter desuden et netværk mellem nationale asylmyndigheder, Eurasil, en forordning om indsamling af data og statistik på asyl- og indvandringsområdet, og der er planer om at dele informationer omkring oprindelseslande og udveksle erfaringer om tolkning, asylinterview osv.<sup>151</sup> Derudover har Kommissionen luftet ideen om et egentligt EU-asylstøttekontor, der på linje med Frontex skal yde støtte til de enkelte medlemslande samt koordinere eventuelle indsatshold af nationale asyleksperter til at aflaste netop i flygtningekriser som den i Cypern.

Størstedelen af det praktiske asylsamarbejde er ikke-bindende og derfor ikke omfattet af det danske forbehold. De danske asylmyndigheder har haft en række samarbejdsprojekter med partnere i andre EU-lande, ligesom Danmark deltager i Eurasil. Danmark kan på grund af forbeholdet dog ikke deltage i Flygtningefonden. Ud fra et økonomisk synspunkt er dette formentlig en fordel for Danmark, da man har et lavt antal asylansøgere og højt BNP, og Danmark derfor ville være nettobidragyder. Omvendt betyder udviklingen af Flygtningefonden til også at finansiere praktiske samarbejdsprojekter dog, at Danmark formentlig i højere grad vil være afskåret fra at deltage i sådanne projekter fremover. Tilsvarende vil Danmark heller ikke kunne deltage, hvis EU opretter et asylstøttekontor.

Et område, hvor Danmark har haft særlig indflydelse på udviklingen af EU's politik, er i samarbejdet med tredjelande om flygtningebeskyttelse. Danmark var sammen med Storbritannien og Nederlandene med til at presse på for at få et EU-program til at forbedre beskyttelsesforholdene i flygtninges nærområdelande. Den danske nærområdestrategi var i et vist omfang inspirationskilde til EU's regionale beskyttelsesprogrammer, hvor Danmark desuden som et af de første medlemslande deltager i et pilotprojekt i Ukraine.<sup>152</sup>

Finansieringen af disse programmer har indtil nu været varetaget af AENEAS-programmet (program for finansiel og teknisk bistand til tredjelande på migrations- og asylområdet), der også dækker samarbejde med tredjelande på andre områder.<sup>153</sup> AENEAS-programmet overtages fra næste år af et nyt tematisk program under EU's samlede rammeprogram for udviklings samarbejde, og Danmark vil derfor også fremover kunne deltage i sådanne projekter.<sup>154</sup>

#### **5.5.4 En fælles europæisk asylpolitik og Danmarks stilling**

EU's asylpolitik er i skrivende stund på vej ind i sin 2. fase. Haag-programmet opstiller en ambition om, at EU inden 2010 skal have etableret et egentligt “fælles europæisk asylsystem”. Efter minimumstandarderne blev første skridt til realiseringen af dette taget, da Kommissionen i juni 2007 lancerede sin grønbog og en bred høringsrunde.<sup>155</sup> Grønbogen sætter mål om højere

fælles beskyttelsesstandarder, større lighed med hensyn til beskyttelsen i EU og større solidaritet mellem EU-medlemslandene.

Behovet for højere standarder skal ses på baggrund af de mange kompromiser, der blev indgået i vedtagelsen af minimumstandarderne. I første fase var enstemmighed nødvendigt, og mange lande håber givetvis på, at overgangen til kvalificerede flertalsafgørelser vil gøre det lettere at opnå en højere grad af substansharmonisering. Behovet for større lighed i beskyttelsesniveauet EU-landene imellem følger derudover af Dublin-systemet. Sammenligninger på tværs af medlemslandene peger på, at anerkendelsesprocenten for f.eks. tjetjenske flygtninge varierede fra 90 procent i Østrig til under 1 procent i Slovakiet.<sup>156</sup> Så længe der er store forskelle i landenes asylsystemer og beskyttelsesniveau, vil der være kritik af Dublin-systemet for i praksis at fungere som et "asylotteri". Ønsket om større solidaritet kan også ses som en konsekvens af Dublin-princippet, der betyder, at det ofte er de sidst ankomne i det europæiske fællesskab, der står med den største asylbyrde. Disse lande har sjældent de bedste forudsætninger for at yde flygtningebeskyttelse, og landene må i højere grad hjælpe hinanden, hvis systemet på lang sigt skal kunne fortsætte.

Spørgsmålet er dog, i hvilket omfang og i hvilket tempo disse målsætninger vil kunne realiseres. Selvom presset for større substansharmonisering er til stede, er der også forhold, der taler imod større tiltag de næste par år. Fristen for implementering af alle dele af instrumenterne fra første fase udløber først i slutningen af 2008, og flere lande peger således på behovet for mere evaluering, før der udvikles nye tiltag på lovgivningssiden. Særligt de nye medlemslande mener, at de nuværende minimumstandarder allerede udgør et meget krævende regelsæt. En del tyder derfor på, at harmoniseringen vil ske i et mere moderat tempo.

Danmark er, så længe forbeholdet bevares, ikke bundet af EU's asylregler og skal derfor næppe heller regne med at få afgørende indflydelse på den fremtidige udformning af dem. Danmark kan dog godt deltage i det praktiske samarbejde og har særligt markeret sig på spørgsmålet om flygtningebeskyttelse i nærområderne.

Den danske parallelaftale i forhold til Dublin-systemet er formentlig den vigtigste af de danske parallelaftaler, da Danmark ellers ville kunne forvente at få en væsentlig stigning i antallet af asylansøgere, der efter at være blevet afvist i et andet EU-land forsøger sig igen i Danmark. Omend de andre medlemslande har en tilsvarende interesse i at have Danmark med i Dublin-systemet, krævede det, ligesom for de andre parallelaftaler, flere år og mange ressourcer at forhandle aftalen igennem. Samtidig er Danmark forpligtet til at implementere alle fremtidige ændringer i Dublin-reglerne uden mulighed for indflydelse, hvis man vil fortsætte med at være med under parallelaftalen.

På nuværende tidspunkt er betydningen af EU-direktiverne i forhold til den danske udlændingelov mere begrænset. Reglerne er som sagt minimumregler og indeholder tillige en række muligheder for undtagelser og nationale særregler. På mange punkter ligger EU-reglerne næppe over, hvad der kræves af flygtningekonventionen og den europæiske menneskerettighedskonvention, som Danmark under alle omstændigheder er bundet af. Derudover er EU-reglerne på en række områder uklart formuleret og kun nu ved at blive implementeret. Det præcise retsindhold vil derfor på visse områder først med sikkerhed kunne udfindes, i takt med at de nationale implementeringer prøves ved EF-Domstolen.

Der er dog en række punkter, hvor det allerede nu diskuteres, hvorvidt de danske asylregler reelt ligger under EU's minimumstandarder. Dette gælder bl.a. modtagelsesdirektivets krav om behandling af tortur- og voldtægtsofre samt adgang til uddannelse for børn og unge, der er frihedsberøvede.<sup>157</sup> Et område af særlig betydning gælder fortolkningen af kvalifikationsdirektivets artikel 15c, der giver personer, der flygter fra vilkårlig vold som følge af konflikt, ret til subsidier beskyttelse. Bestemmelsen er ikke særlig klart formuleret og tydeligvis resultatet af et politisk kompromis. Der er bl.a. usikkerhed om, hvorvidt udspecificeringen af denne særlige kategori dækker en bredere gruppe, end hvad der følger af fortolkningen af den europæiske menneskerettighedskonvention. Spørgsmålet er i skrivende stund blevet forelagt EF-Domstolen i forbindelse med en nederlandsk sag.<sup>158</sup> En række EU-lande anvender allerede en bredere fortolkning i deres nationale praksis.<sup>159</sup> Hvis dette bekræftes af EF-Domstolen, vil det være et eksempel på et område, hvor de danske asylregler tydeligt er mere restriktive end EU's minimumstandarder.

Danmarks mulighed for at føre en selvstændig asylpolitik er desuden påvirket af den danske deltagelse i Dublin-systemet. Dublin-systemet fordrer en høj grad af tillid til samarbejdslandenes asylsystemer. Hvis anden fase af EU's asylpolitik formår at samle medlemslandene om væsentlig højere og mere klart definerede beskyttelsesstandarder, eller hvis den verserende sag om beskyttelse af ofre for voldelige konflikter falder sådan ud, at der er en klar forskel på, hvem henholdsvis Danmark og alle andre EU-lande giver beskyttelse, vil det på sigt kunne føre til en situation, hvor andre Dublin-lande kan føle sig nødsaget til at indstille visse Dublin-henvisninger til Danmark. Dette kan medføre et væsentligt pres på Danmark fra andre medlemslande og i yderste konsekvens risikere at stille Danmark over for et valg om enten at rette ind i forhold til EU-reglerne eller træde ud af Dublin-samarbejdet.

### 5.5.5 Opsummering: Danmarks stilling

- Forbeholdet betyder, at Danmark står uden for EU's fælles asylpolitik. Danmark er derfor ikke bundet af EU's minimumstandarder på asylområdet. Danmark vil heller ikke være bundet, hvis EU realiserer mere omfattende harmonisering af medlemslandenes asylregler.
- Danmark har fået en mellemstatslig parallelaftale, der dækker Dublin-forordningen og databasen Eurodac. Hermed deltager Danmark i Dublin-systemet, der fastsætter regler for, hvilket land der skal behandle en asylsag, og forpligter dette land til at tage imod asylansøgere, der bliver henvist fra andre lande.
- EU's asylregler er minimumregler, og det står således alle lande frit at føre en mere liberal politik. Forbeholdene betyder til gengæld, at Danmark har mulighed for at føre en mere restriktiv asylpolitik end de andre EU-lande. Denne mulighed er dog begrænset af to forhold. For det første er Danmark forpligtet til at overholde internationale menneskerettigheder, herunder den europæiske menneskerettighedskonvention og flygtningekonventionen. For det andet stiller den danske deltagelse i Dublin-systemet visse krav til, at Danmarks asylregler og beskyttelsesstandarder ikke ligger væsentligt under de andre medlemslandes.

## 5.6 Det civile retlige samarbejde

EU-borgere tager i stadig højere grad til et andet EU-land for at arbejde, studere, handle eller gifte sig. I dag går ca. 70 procent af den danske eksport til andre EU-lande, og hvert femte ægteskab i EU indgås mellem personer fra to forskellige lande. Med den stigende kontakt mellem personer og virksomheder fra hvert deres EU-land øges risikoen for retlige konflikter på tværs af grænserne. Danske virksomheders kunder i udlandet går konkurs, ægtepar bliver skilt, og retlige tvister opstår. Virksomheder og borgere oplever, at de bliver fanget mellem to landes retssystemer, og deres retssag

trækker ofte i langdrag; for hvilket lands retssystem skal egentlig afgøre sagen, hvis f.eks. en dansker og en græker er uenige om forældremyndigheden til deres fælles barn?

Det civile retlige samarbejde handler grundlæggende om at finde løsninger på de problemer, der opstår som følge af den frie bevægelighed over grænserne for personer, varer og kapital. Samarbejdet er altså en konsekvens af skabelsen af det indre marked. Ligesom på andre samarbejdsområder i EU, hvor medlemslandene har søgt at fjerne de tekniske handelshindringer og administrative barrierer for den frie bevægelighed, kan det civile retlige samarbejde ses som et forsøg på at sikre, at forskellene i medlemslandenes retssystemer ikke i sig selv udgør "tekniske handelshindringer", der f.eks. kan hæmme virksomhedernes lyst til at etablere sig på nye markeder af frygt for langsommelige og dyre procedurer eller uforståelige udenlandske retssystemer.

Frem til Amsterdam-traktaten deltog Danmark fuldt ud i det civile retlige samarbejde. Med Amsterdam-traktatens overflytning af det civile retlige samarbejde til 1. søjle blev civilretten omfattet af retsforbeholdet, og de civile retlige retsakter gælder derfor ikke i Danmark. Danske repræsentanter kan deltage i forhandlingerne, men har ingen stemmeret og har ikke mulighed for at stille krav til retsaktens udformning.

I løbet af det seneste årti har samarbejdet udvidet sig til at omfatte borgernære spørgsmål, der ikke direkte relaterer sig til det indre marked. Samarbejdet etablerer nu procedurer for grænseoverskridende erstatninger ved trafikulykker eller voldsforbrydelser, og det dækker også familieretlige spørgsmål om skilsmisse, forældremyndighed og samvær, hvis parterne bor i forskellige medlemslande. Dermed har det civile retlige samarbejde bevæget sig ind på politisk mere følsomme områder, hvor forskelle mellem landenes lovgivning og retspraksis kan være betydelige. EU-samarbejdet er nået op på et niveau, hvor man kan tale om en "europæisering" af den internationale civilret.<sup>160</sup> Udviklingen i samarbejdet skyldes ikke mindst, at de fleste beslutninger i dag træffes med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Undtaget er familieretten, der fortsat kræver enstemmighed i Rådet og alene giver høringsret til Europa-Parlamentet. Helt afgørende er det imidlertid, at det civile retlige samarbejde kun beskæftiger sig med sager af grænseoverskridende karakter. Der er altså ikke tale om en generel påvirkning af national lovgivning, men udelukkende om regler, der skal løse civile retlige tvister, der involverer mere end ét medlemsland.

### 5.6.1 De generelle procedurer

Medlemslandene har siden 1960'erne opbygget et samarbejde på det civile retlige område, som generelt vurderes som særdeles velfungerende. Danmark har deltaget fuldt ud i dette samarbejde, som frem til Amsterdam-traktaten var reguleret ved mellemstatslige konventioner. Disse konventioner har været vigtige for at få det indre marked til at fungere bedre.

For at sikre, at det civile retlige samarbejde blev mere effektivt, har EU imidlertid valgt at omdanne en række af disse mellemstatslige konventioner og endnu ikke ikrafttrådte konventioner til EU-ret. Det indebærer, at Danmark ikke længere kan være omfattet af de samme regelsæt, som gælder mellem de andre medlemslande. Storbritannien og Irland fik som tidligere nævnt forhandlet en tilvalgsordning, så de kan deltage i de retsakter, de er interesserede i.

De generelle civile retlige procedurer sigter på at gøre det lettere at løse grænseoverskridende retlige tvister. En af de centrale udfordringer ved grænseoverskridende tvister er at finde ud af, hvilket lands domstole der skal afgøre tvisten. Spørgsmålet om, hvilken domstol der har kompetence til at dømme i en grænseoverskridende civilsag, og hvordan en dom afsagt i et land kan fuldbyrdes i et andet land, har tidligere været fastsat i Bruxelles-konventionen (EF-domskonventionen) fra 1968. Danmark har tilsluttet sig konventionen og er forpligtet af den. I 2002 erstattede og udbyggede medlemslandene imidlertid konventionen med Bruxelles I-forordningen, hvilket betød, at Danmark ikke længere kunne være omfattet af det regelsæt, som gælder mellem de øvrige medlemslande.<sup>161</sup> En række af bestemmelserne i de to instrumenter er dog fuldstændig ens. Grundprincippet i Bruxelles I-

forordningen er, at en retssag skal anlægges i det land, hvor den sagsøgte har bopæl; eksempelvis skal en finsk borger eller virksomhed, der vil lægge sag an mod en fransk virksomhed, normalt anlægge sagen i Frankrig. Forordningen giver imidlertid forbrugeren en særlig stærk beskyttelse, som ikke findes i konventionen. Forbrugere kan således anlægge sag i deres eget land mod virksomheder, der ellers har hjemsted i andre lande (jf. artikel 16).

Når det er klart, hvilken domstol der skal tage stilling til tvisten, skal den kompetente domstol afgøre, hvilket lands lovgivning der finder anvendelse på tvisten. Når det gælder kontraktlige forpligtelser i forbindelse med grænseoverskridende tvister, f.eks. i forbindelse med køb og salg, reguleres de af Rom-konventionen af 1980, som Danmark har tilsluttet sig. Denne konvention blev omdannet og udbygget af medlemslandene med Rom I-forordningen.

Det har været sværere at blive enige om regler ved tvister uden for kontraktforhold. Efter flere års intense forhandlinger blev Rom II-forordningen vedtaget. Den har til formål at skabe ensartede lovvalgsregler i medlemslandene om forpligtelser uden for kontraktforhold, f.eks. erstatningskrav i forbindelse med trafikulykker.<sup>162</sup> Det var vanskeligt at opnå enighed om denne forordning. Et af stridspunkterne var, om injuriersager skulle være omfattet. Da injuriersager relaterer sig til ytringsfriheden, som i en række lande er reguleret i de nationale forfatninger, er injurier et penibelt spørgsmål. En række medlemslande frygtede, at f.eks. en domstol i Storbritannien ville blive tvunget til at dømme efter for eksempel italiensk injurielov, hvis en italiener følte sig uretfærdigt behandlet af britiske aviser eller fjernsyn. Den vedtagne Rom II-forordning omfatter derfor alle grænseoverskridende erstatningskrav med undtagelse af bl.a. forhold vedrørende injurier, arv og familieret. Forordningen fastlægger som princip, at det er loven på det sted, hvor en given skade er opstået eller truer med at opstå, der skal finde anvendelse.

En tredje vigtig retsakt er forkyndelsesforordningen, der gør det hurtigere og lettere at føre grænseoverskridende retssager.<sup>163</sup> Forkyndelse betyder, at et dokument – f.eks. en stævning – sendes eller afleveres til den person, det er bestemt for. Afsenderen får bevis for, at personen har modtaget dokumentet. Forkyndelse sker normalt ved, at den sagsøgte bliver kontaktet på sin adresse. Det er selvsagt mere besværligt, hvis der er tale om grænseoverskridende retssager. Før forkyndelsesforordningen risikerede man som borger at støde på en række problemer, hvis man skulle fremsende dokumenter til et andet medlemsland som led i en retssag, især fordi man skulle igennem flere mellemliggende led. Forkyndelsesforordningen indeholder regler, der i forhold til de hidtil gældende regler i Haagerforkyndelseskonventionen gør det muligt hurtigere at føre grænseoverskridende sager. Der kræves bl.a. brug af standardformularer og oversættelse af dokumenter.<sup>164</sup>

På baggrund af udsigten til ikke at være omfattet af de civile retsakter, anmodede Danmark om folkeretligt bindende parallelaftaler for bl.a. Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen. Først efter seks års svære forhandlinger indvilligede Kommissionen og de andre medlemslande i at give Danmark parallelaftaler for Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen. Forløbet omkring forhandlingerne om parallelaftaler er beskrevet mere indgående i afsnit 5.6.4. nedenfor.

### **5.6.2 Procedurer for virksomheder, forbrugere og almindelige borgere**

Man har i EU-regi imidlertid ikke bare omdannet eksisterende civile retsakter, men også arbejdet på nye initiativer, der skal udvide og sikre borgernes rettigheder og forenkle behandlingen af sager på tværs af de indre grænser. Samhandlen imellem EU's medlemslande er i perioden 1999-2006 steget med 20,5 procent.<sup>165</sup> I takt med at handlen over de interne grænser vokser, stiger antallet af grænseoverskridende tvister. Dermed får det civile samarbejde voksende betydning for internationalt orienterede virksomheder.

Konkursforordningen fra 2002 var et vigtigt gennembrud for især eksportvirksomheder.<sup>166</sup> Forordningen indebærer, at virksomheder, der går konkurs, skal underkastes en samlet

konkursbehandling. Dette skal sikre, at alle kreditorer behandles ens, og at virksomheder ikke kan skjule deres aktiver uden for et medlemslands grænser for derved at frarøve kreditorerne muligheden for at gøre udlæg i virksomhedernes værdier. Disse regler har længe været ønsket af dansk erhvervsliv, som i dag oplever, at en grænseoverskridende konkurs mellem Danmark og et andet EU-land er mere kompliceret end mellem to andre EU-lande. Danmark har anmodet om at få en parallelaftale, der dækker konkursforordningen, men Kommissionen har afvist dette.

Et andet initiativ med stor praktisk betydning for virksomhederne er etableringen af en ny procedure for grænseoverskridende inkassosager.<sup>167</sup> Der er således vedtaget en forordning, som har afskaffet de hidtidige mellemliggende procedurer og gjort det muligt for kreditorerne at opnå en hurtig og effektiv fuldbyrdelse i udlandet uden at skulle gennemføre tidskrævende og dyre processer ved retterne i et andet medlemsland. Forordningen indfører en procedure, hvorefter domme mv. om ubestridte pengekrav vil kunne påtegnes som europæiske tvangsfuldbyrdsdokumenter, der skal anerkendes og fuldbyrdes i andre medlemslande på samme måde som nationale retsafgørelser. En finsk butiksejer kan således bruge en standardformular til at inddrive sene betalinger fra skyldnere i andre EU-lande. Danmark står uden for denne forordning, og det har konsekvenser både for danske og udenlandske virksomheder. Danske eksportører bliver nødt til at bruge et dyrere system, der gør det langsommere at få inddrevet krav i andre EU-lande. Det samme gælder for udenlandske eksportører, der vil gøre krav gældende i Danmark.

#### **Boks 5.5 Småkravsproceduren – effektive afgørelser i mindre sager**

- Den europæiske småkravsprocedure bruges i grænseoverskridende sager, der er af så begrænset omfang, at en dyr og langsom sag ved en domstol ville være ude af proportioner. Det kan eksempelvis være mindre erstatningssager, ubetalte hotelregninger og tvister mellem små og mellemstore virksomheder.
- Proceduren indebærer, at sagsøgeren blot udfylder en standardformular og vedlægger evt. relevante dokumenter til den kompetente ret, som senest 30 dage efter skal afsige dom.
- Danmark har indført en national småkravsprocedure (for krav på højst 50.000 kr.) sideløbende med forhandlingerne i EU. Danske borgere kan på grund af retsforbeholdet ikke gøre brug af EU's småkravsprocedure. Det betyder, at danskere er dårligere stillet end andre EU-borgere, hvis de f.eks. ønsker at klage over et defekt fjernsyn købt i Tyskland eller får leveret byggematerialer af dårlig kvalitet fra f.eks. Portugal.

Kilde: Forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 (EU's småkravsprocedure)

Derudover bør forordningen om en procedure for betalingspåkrav fremhæves.<sup>168</sup> Proceduren har til formål at gøre det lettere at inddrive krav, hvor skyldneren indrømmer at skyldte pengene, men ikke desto mindre undlader at betale. 50-80 procent af de sager, der anlægges ved de lavere civilretter i EU-landene i dag, handler om sådanne ubestridte økonomiske krav. Det kan f.eks. være en sag, hvor en borger har købt sjældne cd'er over internettet hos en nederlandsk forhandler, men aldrig modtager cd'erne og aldrig får pengene tilbage. I et sådant tilfælde vil det normalt være nødvendigt at opnå en dom over skyldneren ved en domstol i det land, hvor skyldneren har bopæl (i Danmark typisk en såkaldt "udeblivelsesdom"), før gælden kan tvangsinddrives. Fremgangsmåden er både dyr og langsommelig. Ved krav af mindre værdi vil det derfor ofte være billigere for den virksomhed eller borger, som har penge til gode, blot at afskrive tilgodehavendet, hvilket skyldnere kan spekulere i. Hele 35 procent af de samlede betalingsforsinkelser på EU-plan er bevidste forsøg på at undgå at betale gælden tilbage.<sup>169</sup> Danske borgere og virksomheder kan imidlertid på grund af forbeholdet ikke gøre brug af proceduren.

Et voksende indsatsområde er ordninger, som hjælper almindelige borgere. Under det danske formandskab kom der skred i forhandlingerne om fælles minimumregler for EU-borgeres adgang til retshjælp og fri proces i grænseoverskridende retssager.<sup>170</sup> Direktivet giver personer, der ikke har de nødvendige midler til at gøre deres rettigheder gældende ved en domstol, ret til bl.a. rådgivning, juridisk bistand og fritagelse for eller hjælp til at betale sagsomkostninger.



I 2004 blev der vedtaget et direktiv om erstatning til ofre for voldsforbrydelser, der har grænseoverskridende karakter.<sup>171</sup> Direktivet sikrer, at der i hvert medlemsland findes en national ordning, der giver ofre for forbrydelser en rimelig og passende erstatning. For det andet sikrer direktivet, at erstatningen i praksis er let tilgængelig, uanset hvor i EU en person bliver offer for en forbrydelse, idet der er blevet indført en samarbejdsordning mellem de nationale myndigheder.

Endelig har medlemslandene i samarbejde med Kommissionen taget en række mere praktiske initiativer, herunder etableringen af et europæisk retligt netværk for civil- og handelssager – et netsted, der skal lette EU-borgernes adgang til domstolene, og et udvekslings- og uddannelsesprogram for dommere og studerende inden for civilretten. Danmark indgår ikke i det retlige netværk, og danske studerende og forskere har på grund af forbeholdet ikke samme mulighed for videreuddannelse og udveksling, som andre EU-borgere.

### 5.6.3 Den følsomme familieret

Mens langt de fleste retsakter på det civilretlige område er rent praktiske og politisk relativt ukontroversielle foranstaltninger, er der de senere år kommet regler på det mere følsomme familieretlige område. Der er stadig flere EU-borgere, der bevæger sig over grænserne, hvor de gifter sig og stifter familie. Kommissionen vurderer, at hvert femte ægteskab i Unionen er “internationalt”, dvs. hvor parterne kommer fra to forskellige lande.<sup>172</sup>

Tabel 5.4  
Ægteskaber og skilsmisser i EU

Antal ægteskaber i EU pr. år	2.200.000
Heraf internationale ægteskaber	350.000 (15,9 pct.)
Antal skilsmisser i EU pr. år	875.000
Heraf internationale skilsmisser	170.000 (19,4 pct.)

Kilde: European Policy Evaluation Consortium (EPEC): Study to inform a subsequent Impact Assessment on the Commission proposal on jurisdiction and applicable law in divorce matters, april 2006. Danmark er grundet det retlige forbehold ikke med i undersøgelsen.

For at undgå, at disse borgere stilles dårligere, hvis de for eksempel bliver skilt, har medlemslandene ønsket at finde fælles løsninger på de retlige tvister, der opstår som følge af den frie bevægelighed for personer. Spørgsmål om forældrebidrag og skilsmisse er imidlertid tæt knyttet til forskellige nationale retskulturer. Derfor er familieret som det eneste civilretlige område omfattet af enstemmighed, og forhandlingerne er præget af stor forsigtighed fra medlemslandenes side. Danmark står på grund af forbeholdet også uden for denne del af samarbejdet.

Den vigtigste retsakt på familieretsområdet er den nye Bruxelles II-forordning, der er en udbygning af Bruxelles I-forordningen. Forordningen indeholder regler om internationale spørgsmål i relation til sager om skilsmisse og forældreansvar (forældremyndighed og samvær).<sup>173</sup> Forordningen etablerer regler for, hvilket lands domstol der skal tage sig af sagen, og regler, der sikrer anerkendelse af skilsmisse- og forældremyndighedsdomme. Målet med forordningen er at sikre, at en skilsmisse imellem f.eks. en spansk far og en svensk mor ikke skal igennem omfattende og uensartet bureaukrati og langvarig sagsbehandling om skilsmisse, forældremyndighed og samvær, hvilket kan gå ud over skilsmisseramte børn. Derudover skal forordningen gøre det nemmere at få bortførte børn retur til det land, som børnene er bortført fra. Forordningen sikrer nemlig, at en forælder får mulighed for at få sagen om forældreansvar afgjort i det land, barnet er bortført fra. Bruxelles II-forordningen specificerer imidlertid ikke, hvilket lands regler der skal gælde i sager om grænseoverskridende tvister om skilsmisse.

Det rejser en række tvivlsspørgsmål og retssikkerhedsmæssige problemer. Derfor har Kommissionen foreslået en udbygning af Bruxelles II-forordningen (Rom III-forordningen), der skal skabe grundlag

for at afgøre, hvilket lands regler der skal finde anvendelse ved afgørelsen af skilsmisssager.<sup>174</sup> Et kontroversielt element i forslaget åbner op for, at ægtefællerne indbyrdes kan aftale lovvalg i tilfælde af skilsmisse og separation. Det kan betyde, at ægtefællerne (f.eks. et svensk-polsk ægtepar) kan vælge at følge lovene i det land, hvor reglerne er mest lempelige, f.eks. Sverige i stedet for Polen. Indirekte kan der dermed opstå risiko for “retssystemshopping”, som kan underminere strenge skilsmissebetingelser i visse lande. Samtidig frygter lande med relativt frie bestemmelser på området, som f.eks. Sverige, at reglerne kan modvirke en liberal tilgang til ægteskabslovgivningen. Det forklarer, hvorfor der endnu ikke er opnået enighed om forordningen. Eksemplet illustrerer desuden, at der er en sammenhæng mellem regler om lovvalg og harmonisering. Det vil alt andet lige være lettere for landene at anerkende hinandens love, hvis de ikke ligger så langt fra hinanden rent indholdsmæssigt. I øjeblikket peger alt dog fortsat på samarbejde om gensidig anerkendelse inden for familieretten, idet ingen lande er interesseret i egentlig lovharmonisering. Men man kan ikke afvise, at der alligevel over tid opstår et ønske om at skabe en vis minimumharmonisering.

Danmark anmodede i 2001 om at blive tilknyttet Bruxelles II-forordningen via en parallelaftale, men dette blev afvist. Alligevel står Danmark ikke så langt fra de andre lande, når det gælder regler om forældreansvar, separation og skilsmisse. Det skyldes bl.a., at den nye Bruxelles-II-forordning i relation til forældreansvar bygger på Haagerbørnebeskyttelseskonventionen fra 1996. Denne konvention har til formål at forbedre beskyttelsen af børn i internationale sammenhænge, for eksempel i sager om samvær, forældremyndighed og børnebortførelser. Eftersom Danmark har underskrevet, men endnu ikke ratificeret denne konvention, har forbeholdet ikke så store konsekvenser, som det kunne have på forældreansvarsområdet. Hvis de andre medlemslande på ny ændrer Bruxelles II-konventionen, kan Danmark imidlertid komme til at stå mere isoleret, når det gælder regler om forældreansvar. I relation til separation og skilsmisse er Danmark sammen med en række andre medlemslande dækket af reglerne i den mellemstatslige Haagerkonvention fra 1970. Det er imidlertid kun Finland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Storbritannien, Sverige og Danmark, der har ratificeret Haagerkonventionen.

#### 5.6.4 De civile retlige parallelaftaler

Ser man generelt på udviklingen inden for det civile retlige samarbejde, er der siden Amsterdam-traktaten skabt en lang række retsakter og procedurer, som den danske regering og et flertal i Folketinget for så vidt støtter, men som Danmark på grund af forbeholdet ikke deltager i. Det er også baggrunden for, at Danmark tilbage i 1999/2000 anmodede om fire parallelaftaler på det civile retlige område. Parallelaftalerne er nødvendige for, at Danmark kan få en retstilstand, der i vidt omfang svarer til den, der havde været gældende, hvis Danmark havde været direkte omfattet af de overstatslige EU-retsakter. Parallelaftalerne er mellemstatslige aftaler mellem EU og Danmark og kræver derfor, at Danmark omsætter aftalerne i dansk lov. Danmark har anmodet om aftaler vedrørende:

- konkursforordningen
- Bruxelles I-forordningen (domstolskompetence og fuldbyrdelse)
- Bruxelles II-forordningen (skilsmisse og forældreansvar)
- forkyndelsesforordningen.

Kommissionen har kun indvilliget i parallelaftaler om Bruxelles I-forordningen og forkyndelsesforordningen. Kommissionen forelagde først den danske regering et forslag til parallelaftale om forkyndelsesforordningen, der blev prøvekaninen i forhandlingerne. Først da den faldt på plads, gik man i gang med forhandlingerne om Bruxelles I-forordningen.

At opnå parallelaftaler har vist sig at være overordentlig vanskeligt. Forhandlingerne om parallelaftalerne har givet både danske forhandlere og repræsentanter fra de andre lande og EU's institutioner mange grå hår i hovedet. Det afgørende for EU's beslutning om indgåelse af parallelaftaler er, om det er i fællesskabets interesse, at Danmark får en særordning. Kommissionen har endvidere det udgangspunkt, at der skal været tale om EU-retsakter, som afløser tidligere mellemstatslig lovgivning, hvor Danmark var omfattet. Der er flere grunde til, at Kommissionen og de andre lande har været

tilbageholdende med at give Danmark parallelaftaler. For det første komplicerer parallelaftaler både Danmarks og EU's retssamarbejde ved at gøre det langt sværere at gennemskue, hvordan reglerne gælder i forskellige situationer. For det andet er der stor tilbageholdenhed ved at give Danmark parallelaftaler, fordi man frygter, at der kan skabes en præcedens, som kan underminere målsætningen om fælles bindende regler for alle medlemslande. Hvis alle lande får særlige parallelaftaler, fungerer samarbejdet ganske enkelt ikke.

### 5.6.5 Det civilretlige samarbejde og Danmarks stilling

Forbeholdet på det civilretlige område indebærer, at ingen af de civilretlige retsakter gælder i Danmark på nær de to retsakter, hvor Danmark har parallelaftaler. Det er bemærkelsesværdigt, også fordi det i et vist omfang drejer sig om retsakter såsom forordningerne om skilsmisse og konkurs, der oprindeligt blev udformet i konventionsform, og som Danmark havde tilsluttet sig.<sup>175</sup> Danmark ville i dag have været bundet af reglerne, hvis de havde været vedtaget på mellemstatsligt grundlag. Fordi reglerne i dag er gennemført i overstatslig form på grundlag af 1. søjle, kan Danmark imidlertid ikke deltage.

Danmark kan pga. sit forbehold som eneste medlemsland ikke være med til at træffe beslutninger på det civilretlige område, hvor landene med tilvalgsordninger, Irland og Storbritannien, i øvrigt deltager aktivt med ganske få undtagelser. Danske embedsmænd og ministre tager gerne ordet og gør danske synspunkter gældende, men de har sjældent mulighed for at påvirke de endelige retsakter, medmindre der er tale om mindre tekniske ændringer. Generelt forsøger man at påvirke de nye forordninger, så de kommer til at stemme mest muligt overens med dansk lovgivning og retstraditioner – ikke mindst fordi reglerne alligevel kommer til at påvirke Danmark. Eksempelvis udarbejdede Danmark et arbejdspapir om den førnævnte Rom III-forordning, der påpegede, at de foreslåede lovvalgsregler vil kunne føre til anvendelse af strenge skilsmissebetingelser i sager, der behandles i lande med en mere lempelig skilsmisselovgivning. Sådanne begrænsninger i retten til skilsmisse strider mod den grundlæggende ret til skilsmisse i f.eks. dansk ret. Imidlertid kan Danmark modsat f.eks. Sverige ikke kræve ændringer.<sup>176</sup> Sverige har ført an i blokeringen af forhandlingerne, og det ser ikke ud til, at landene kan nå til enighed, før problemerne med skilsmissebetingelserne er løst. Det er begrænset, hvilken betydning de danske holdninger får i forhandlingerne. De nyere EU-lande opfatter generelt ikke Danmark som et fuldt medlem, ikke mindst fordi de aldrig har oplevet Danmark som fuldt medlem tilbage i Maastricht-perioden.

Også når det gælder Danmarks indflydelse i internationale civilretlige fora, er muligheden for at påvirke konventioner og initiativer begrænset, selvom forbeholdet betyder, at Danmark principielt bevarer sin internationale kompetence. Den reelle mulighed for at fravige 26 medlemslandes og Kommissionens fælles holdning til en international konvention er ikke stor, og det er derfor praksis, at Danmark tilslutter sig EU's holdning i internationale fora som Haagerkonferencen om International Ret og Europa-rådet. Eneste undtagelse fra denne begrænsede internationale indflydelse er muligvis det søretlige område, hvor Danmark pga. sin tradition som stor søfartsnation med ekspertise på området nyder betydelig indflydelse i internationale fora. På de to områder, der er omfattet af parallelaftalerne, har Danmark i øvrigt forpligtet sig til ikke at indgå aftaler uden Kommissionens samtykke.

Forbeholdet betyder imidlertid ikke, at vedtagne retsakter eller initiativer er uden betydning for danske borgere og virksomheder. Eksempelvis kan både Rom I- og Rom II-forordningerne have betydning, når en domstol i et andet medlemsland skal træffe afgørelse i sager, der involverer en dansk part. I disse tilfælde vil den udenlandske domstol komme til at afgøre lovvalget på grundlag af forordningerne. Derfor kan man i forbindelse med Rom I- og Rom II-forordningerne overveje at indføre tilsvarende regler i Danmark, så lovvalget ikke bliver forskelligt, afhængigt af om den pågældende sag anlægges i Danmark eller i et andet medlemsland i EU.<sup>177</sup> Da disse regler ikke handler om gensidig anerkendelse eller fælles procedurer, men om harmonisering, har Danmark altså mulighed for at tilpasse dansk lovgivning – uagtet forbeholdet.

Det er imidlertid undtagelsen, at Danmark "blot" kan justere dansk lovgivning i forbindelse med nye EU-retsakter. På stort set alle andre civilretlige områder handler samarbejdet ikke om at harmonisere, men om gensidig anerkendelse. Når det eksempelvis gælder konkurser, erstatningskrav og skilsmisse, er det en nødvendig forudsætning, at Danmark får aftaler med de andre EU-lande, hvis man skal kunne anvende reglerne som dansk borger eller virksomhed. Der er ikke meget mening i ensidigt at tilpasse dansk lovgivning, så f.eks. en spanier kan nyde godt af fri procesregler ved børnebidrag, hvis ikke også Spanien giver danskere samme rettigheder. Imidlertid kan Danmark ikke anmode Spanien om en bilateral aftale. Det skal være Kommissionen, der på vegne af hele EU, forhandler en parallelaftale med Danmark.<sup>178</sup>

Der er ingen tvivl om, at det civilretlige samarbejde vil intensiveres yderligere de kommende år. Det skyldes ikke mindst, at landene ønsker et mere borgernært EU, der løser forbrugernes og virksomhedernes praktiske problemer. Danmarks forbehold på det civilretlige område har imidlertid medført, at danske borgere og virksomheder ikke kan gøre brug af disse muligheder.

### 5.6.6 Opsummering: Danmarks stilling

- Det praktiske civilretlige samarbejde handler om at løse grænseoverskridende retlige tvister og derved gøre det nemmere at være borger eller virksomhed i EU på tværs af landegrænser.
- Danmark er i dag udelukket fra at deltage i en række retsakter, hvor man tidligere deltog fuldt ud, da de havde mellemstatslig form. Ingen civilretlige retsakter gælder i Danmark på nær i forhold til de to retsakter, hvor Danmark har parallelaftaler.
- Forbeholdet betyder, at danske borgere og virksomheder, der handler eller bevæger sig over grænserne, ikke kan gøre brug af de rettigheder og muligheder, som det civilretlige samarbejde indebærer.
- På det familieretlige område søger EU at løse den retlige usikkerhed ved grænseoverskridende tvister om bl.a. skilsmisse og forældreansvar. Der er fortsat enstemmighed på området, og medlemslandene er relativt forsigtige med ny lovgivning.

## 5.7 Sammenfatning: RIA og Danmark

### 5.7.1 Et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed?

Samarbejdet om retlige og indre anliggender har været, og er fortsat, et af de hurtigt voksende politikområder inden for EU. Historien om RIA-samarbejdet fra det første politiske program blev formuleret i 1999 og frem til i dag, er historien om, hvordan dette område har udviklet sig fra overvejende at være vidtløftige programerklæringer til nu at fremstå som et dybt integreret samarbejdsområde med stor betydning for både myndigheder og borgere i EU.

Den ovenstående gennemgang viser, at der ikke bare er sket en voldsom udvikling inden for hvert sagsområde, men at samarbejdet i en række tilfælde også mere grundlæggende har ændret karakter. Der er for det første oprettet nye og hurtigt voksende institutioner. Få ville formentlig i 2000 have kunnet forudse, at EU's grænseagentur Frontex i dag koordinerer fælles grænseoperationer i internationalt og fremmed farvand og vejleder nationale grænsemyndigheder om, hvor og hvordan kontrollen ved de ydre grænser bedst varetages. Tilsvarende er EU's politiagentur Europol blevet en stadig vigtigere brik i kampen mod organiseret kriminalitet i Europa. Fra i 1990'erne at være en idé på et stykke papir er Europol i dag en integreret del af den daglige kriminalitetsbekæmpelse i Danmark og de andre medlemslande. Hver dag udveksles oplysninger om mistænkte eller kriminalitetsmønstre, og Europol koordinerer aktioner mellem medlemslandenes politimyndigheder, der muliggør en fælles indsats over for f.eks. narkosmugling.

For det andet er der inden for det sidste årti blevet udviklet en række nye politiske tiltag, der giver RIA-samarbejdet større konkret betydning både inden for EU og i forhold til resten af verden. EU-landenes

myndigheder har siden 2004 udstedt over 15.000 europæiske arrestordre.<sup>179</sup> Både i forhold til kriminalitetsbekæmpelse og grænsekontrol bruger dansk politi Schengen Information System hver dag for at søge efter eller registrere stjålne biler, eftersøgte personer og irregulære indvandrere. SIS har over 14 millioner registreringer og vil fremover blive komplementeret af det nye Visa Information System. På asylområdet er Dublin-systemet blevet effektiviseret med oprettelsen af en fingeraftryksdatabase, Eurodac. Sidst, men ikke mindst, viser det stadig voksende samarbejde med tredjelande om bekæmpelse af ulovlig indvandring, kvoter for arbejdsindvandring og beskyttelse af flygtninge, at EU har fået en vigtig udenrigspolitisk rolle, når der skal forhandles aftaler med transit- og nabolande.

På en række områder er de vedtagne EU-regler imidlertid mindre ambitiøse end de oprindelige forslag. Det gælder for eksempel for lovlig indvandring, hvor det har været svært for medlemslandene at blive enige om et samlet regelsæt, der skal sikre rettigheder for nytilkomne arbejdstagere. Det gælder også inden for civilretten, hvor uenighed bundet i kulturelle forskelle indtil videre har umuliggjort fælles regler om, hvilket lands lovgivning der skal gælde i forbindelse med gensidig anerkendelse af skilsmisser. Disse mere beskedne resultater skyldes bl.a., at netop områder som familieret og adgang for lovlig indvandring er særlig ømtålelige og fortsat undergivet krav om enstemmighed. I det lys kan vedtagne EU-regler om tildeling af rettigheder til fastboende indvandrere og til forhindring af børnebortførelser dog ses som markante gennembrud på de to følsomme områder.

På de områder, hvor det har været sværest at nå til enighed, har landene i Amsterdampæriske perioden først og fremmest fokuseret på at vedtage minimumstandarder eller retsakter med udgangspunkt i princippet om gensidig anerkendelse. EU har vedtaget en række minimumkrav til behandlingen af asylsager og rettigheder for lovlige indvandrere, og inden for straffe- og civilret er gensidig anerkendelse af f.eks. nationale domsafgørelser blevet hjørnestenen i samarbejdet i mangel af enighed om en egentlig harmonisering af de nationale lovgivninger på området. I sig selv er der altså her tale om en mere begrænset harmonisering. Imidlertid viser erfaringen, at principper om gensidig anerkendelse over tid øger presset eller behovet for større substansharmonisering. Det kan være problematisk at udlevere mistænkte gennem arrestordren, hvis afgørelser og strafferegler i det andet land er væsentlig anderledes. Tilsvarende har Dublin-systemet medført et pres for større substansharmonisering, så henvisninger af asylsager ikke risikerer at komme på kant med internationale menneskerettighedsforpligtelser.

Samlet set er samarbejdet inden for retlige og indre anliggender udtryk for, at EU har lagt fundamentet for en avanceret konstruktion af fælles regler, gensidighedsmekanismer og operationelt samarbejde. Spørgsmålet er, hvor hurtigt udviklingen vil gå i årene fremover. Allerede nu er der en række ambitiøse planer på tegnebrættet. Nogle medlemslande ønsker, at Frontex skal bruges til at udvikle et korps af EU-grænsevagter. På strafferetsområdet er en fælles europæisk anklager på dagsordenen. Inden for civilretten diskuteres der i øjeblikket følsomme spørgsmål om skilsmisse- og arveregler, og 2010 er fortsat den officielle tidsfrist for opbygningen af et fælles europæisk asylsystem.

På den anden side er det langt fra sikkert, at disse ambitioner vil blive realiseret så hurtigt, som Kommissionen og de ivrigste medlemslande håber på. Fælles for RIA-området er den politiske følsomhed, der præger næsten alle emner. En række forslag er i løbet af de sidste otte år blevet afvist, fordi de var for ambitiøse eller omfattende. Der er fortsat både skepsis og direkte modstand mod overdragelse af yderligere kompetence til EU på områder som lovlig indvandring, familieret og strafferet, og der endnu lang vej til et fælles asylsystem eller en fælles grænsevagt. På baggrund af udviklingen inden for RIA-samarbejdet de sidste år er der dog næppe tvivl om, at RIA-samarbejdet vil fortsætte med at vokse i omfang og betydning. Processen mod flere fælles regler kan gå hurtigt eller langsomt, men den vil alt andet lige fortsætte.

Det fremtidige RIA-samarbejde står imidlertid over for to overordnede udfordringer. Den første handler om at finde en balance mellem på den ene side behovet for kontrol og sikkerhed og på den anden side sikring af rettigheder for EU-borgere og udlændinge. Udviklingen indtil videre peger på, at de tre grundelementer frihed, retfærdighed og sikkerhed ikke altid følges ad. Ophævnningen af den

interne grænsekontrol, øget fokus på terrorisme og et stigende indvandringspres har betydet, at medlemslandene har presset på for at sikre de ydre grænser, intensivere politi- og strafferetssamarbejdet og øge mulighederne for at slå ned på ulovlig indvandring. Her er retssikkerhedshensyn – hvad enten det gælder adgangen til at søge asyl eller beskyttelse af oplysninger om EU-borgere i diverse registre – i en nogle tilfælde kommet i anden række. Omvendt er der også eksempler på, at samarbejdet i de senere år i højere grad fokuserer på de borgernære spørgsmål og individuelle rettigheder. Det gælder f.eks. de civile tiltag til beskyttelse af EU-borgeres rettigheder i transnationale spørgsmål og fastsættelsen af et udvidet rettighedskatalog for fastboende udlændinge.

Den anden udfordring handler om at “normalisere” den måde, RIA-samarbejdet fungerer på sammenlignet med andre af EU’s politikområder. RIA-samarbejdet har været, og er fortsat, præget af en række særordninger, undtagelser og specielle procedurer. Mange områder har, i hvert fald i de første år under Amsterdam-traktaten, været underlagt enstemmighed, uden medbestemmelse for Europa-Parlamentet og med begrænset eller ingen jurisdiktion for EF-Domstolen. Hensynet til den nationale suverænitet har i visse tilfælde bremset den politiske beslutningsproces i Rådet og givet RIA-området ry for at være præget af hemmelighedskræmmeri uden fuldt offentligt indblik i den politiske proces og med begrænset demokratisk kontrol på EU-niveau. Dette er dog gradvis ved at ændre sig, i takt med at flere og flere områder i dag er underlagt den fælles beslutningsprocedure og større åbenhed. Det bør dog samtidig understreges, at store dele af RIA-samarbejdet handler om spørgsmål, hvor der i de fleste stater, herunder Danmark, er tradition for stærk regeringsstyring og en række begrænsninger af åbenheden. Emner som politisamarbejde og grænsekontrol vil formentlig altid være kendetegnet ved en vis grad af diskretion.

### **5.7.2 Danmark og RIA – forbehold med forbehold**

Det danske retsforbehold har en ganske anden og mere konkret betydning i dag, end da det blev formuleret i 1992. I de sidste ni år er forbeholdet gradvis blevet aktiveret, i takt med at EU’s fælles politik for retlige og indre anliggender har udviklet sig, og flere dele er gået fra det mellemstatslige til det overstatslige samarbejde. Frem til 1999 deltog Danmark således fuldt ud i EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Men med Amsterdam-traktatens ikrafttræden overgik væsentlige dele til det overstatslige samarbejde. Danmark måtte dengang træde ud af samarbejdet på en række områder, hvor man indtil da havde været med, og Danmark har siden da stået uden for væsentlige dele af samarbejdet, som det har udviklet sig fra 1999 og til i dag.

Mest umiddelbart betyder retsforbeholdet, at Danmark i dag ikke deltager i vedtagelsen af, og derfor heller ikke er bundet af, beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret, der er omfattet af afsnit IV i EF-traktaten. Det giver på den ene side Danmark mulighed for at føre en mere uafhængig politik på disse områder, der er forskellig fra de andre EU-landes, som det f.eks. gør sig gældende på udlændingeområdet; Danmark er ikke forpligtet til at ændre dansk lovgivning som følge af EU-beslutninger og heller ikke underlagt EF-Domstolens jurisdiktion. På den anden side betyder forbeholdet et tab af indflydelse; Danmark har ingen stemmeret og har en væsentlig reduceret mulighed for at påvirke og forme udviklingen i EU-politikken på disse områder.

I forhold til Danmarks uafhængighed, har retsforbeholdet først og fremmest betydning, når RIA-samarbejdet sigter mod harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Forbeholdet giver en garanti for, at kun Folketinget kan træffe beslutninger om regler om f.eks. indvandring og civilret. Det er derfor de danske domstole, der har det endelige ord i fortolkningen af dansk ret på disse områder. Indholdsmæssigt er der dog indtil videre ikke omfattende konflikter mellem EU-reglerne og dansk ret. Udviklingen i RIA-samarbejdet siden 1999 har set en række EU-retsakter rettet mod harmonisering af national lovgivning. Mens dette har krævet omfattende ændringer i visse lande – særligt i visse af de nye medlemslande – har der altovervejende været tale om minimumharmonisering, hvor Danmark på de fleste områder enten ligger på linje med eller over EU-kravene. Inden for de nuværende EU-regler er der først og fremmest en konflikt med dansk ret i forhold til lovlig indvandring, herunder særligt reglerne for familiesammenføring og rettigheder for fastboende udlændinge, og, i mindre omfang, i

forhold til de danske asylregler. Her ville det kræve ændringer af dansk lov, hvis Danmark skulle leve op til EU's regler på området.

Der er derudover vigtigt at understrege, at så længe der er tale om tilnærmelse mellem landenes nationale lovgivning, står det Danmark frit for at "kopiere" EU-regler og standarder ind i dansk lovgivning. Det danske forbehold går på formen, ikke indholdet. I det omfang det skulle vurderes at være i Danmarks interesse, kan Folketinget således godt indføre tilsvarende regler på f.eks. det asylretlige område i dansk lov.

Der er imidlertid en voksende række tilfælde, hvor Danmark ikke kan "kopiere" EU-regler. Det gælder, hvor der ikke er tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning, men om overstatslige institutioner, fonde eller gensidighedsmekanismer. Især procedurer og ordninger, der bygger på princippet om gensidig anerkendelse er der kommet mere af inden for RIA-samarbejdet siden 1999. Det gælder anerkendelse af domme og afgørelser om alt fra skilsmisser til terrorisme, over procedurer for konkurser til den gensidige forpligtelse til at modtage asylansøgere henvist under Dublin-reglerne. Danmark vil godt kunne anerkende domme eller Dublin-henvisninger fra andre lande, men de andre lande vil ikke nødvendigvis gensidigt gøre det samme. Hvis Danmark skal kunne deltage i disse ordninger, der bygger på gensidighed, er det således nødvendigt at indgå særlige mellemstatslige aftaler – noget, mange lande er uforstående over for, når der nu allerede er et samarbejde på EU-niveau.

Netop de begrænsede muligheder for nationalt at tilpasse dansk lovgivning de mere avancerede samarbejdsmekanismer har betydet, at Danmark har anmodet om parallelaftaler for at kunne tilslutte sig seks retsakter på mellemstatsligt grundlag. Afgørende for valget af netop disse seks retsakter var, at det var områder, hvor Danmark havde været med i det forudgående mellemstatslige samarbejde, og hvor konsekvenserne for Danmark ved pludselig at stå udenfor ville være betydelige.

Kommissionen og de andre EU-lande har imidlertid været tilbageholdende og kun indgået parallelaftaler på fire områder. Denne tilbageholdenhed skal forstås ud fra tre forhold. For det første er parallelaftaler ganske komplicerede at forhandle og betyder derfor en masse ekstraarbejde for Kommissionen og medlemslandene. For det andet er parallelaftaler, også efter at de er faldet på plads, besværlige at håndtere, blandt andet i forbindelse med EU's forhandlinger med internationale organisationer og tredjelande. Her har Danmark i modsætning til de andre lande ikke overgivet international kompetence. Derfor er Danmark ikke bundet af EU's aftaler, men må efterfølgende bilateralt forhandle en kopi af aftalen med tredjelandet. For det tredje fremføres der ofte det mere principielle argument, at parallelaftaler bryder med EU's forsøg på at skabe overskuelige fælles regler for alle. Når et land selv har valgt at stå uden for samarbejdet på visse områder, er det generelle synspunkt, at landet selv må tage konsekvensen af dette valg. Kommissionen og de andre medlemslande har derfor opstillet tre krav for at indgå parallelaftaler, der understreger, at det er en ekstraordinær løsning, ikke et generelt instrument, der kan afhjælpe uforudsete konsekvenser af det danske retsforbehold.

Tabel 5.5  
Forhandlingerne om parallelaftaler

Afvist	Imødekommet
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bruxelles II-forordningen</li><li>• Konkursforordningen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bruxelles I-forordningen</li><li>• Forkyndelsesforordningen</li><li>• Dublin-forordningen og Eurodac (i én parallelaftale)</li></ul>

**Kommissionens krav:**

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

- 1) Parallelaftaler er af ekstraordinær og 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.

Kilde: Europaudvalget, alm. del – bilag 55 I af 31. januar 2003

Danmarks forbehold betyder altså ikke, at Danmark er uberørt af alle dele af det overstatslige EU-samarbejde om retlige og indre anliggender. På de dele af det overstatslige samarbejde, hvor Danmark især påvirkes, er det fordi, Danmark indgår særlige mellemstatslige aftaler, der indholdsmæssigt efterligner de overnationale retsakter. De stiller imidlertid Danmark anderledes end de andre medlemslande.

Det gælder for det første de tre parallelaftaler. Her har Danmark ikke nogen stemmeret og heller ikke nogen mulighed for at påvirke ændringer af retsakterne. Danmark skal meddele Kommissionen, hvorvidt man vil gennemføre ændringer til forordningerne omfattet af de danske parallelaftaler, inden for 30 dage efter de er vedtaget.<sup>180</sup> Hvis Danmark ikke gennemfører ændringerne anses hele parallelaftalen for at være ophørt. Denne bestemmelse har ganske rammende fået betegnelsen "guillotine-klausulen". Derudover er det værd at bemærke, at selvom forbeholdet gør, at Danmark principielt bevarer sin internationale kompetence, gælder det altså ikke på de områder, der er omfattet af parallelaftaler. Her har Danmark forpligtet sig til ikke at indgå aftaler uden Kommissionens samtykke. Selvom parallelaftalerne således giver Danmark mulighed for at tilslutte sig særlig vigtige dele af RIA-politikken, stiller aftalerne Danmark ringere end de andre lande med hensyn til indflydelse og begrænser Danmarks internationale, politiske manøvrerum.

Noget tilsvarende gør sig for det andet gældende for de dele af RIA-samarbejdet, der er kategoriseret som en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde. Det drejer sig først og fremmest om den fælles grænsekontrol, men omfatter også væsentlige dele af politisamarbejdet og den fælles politik for ulovlig indvandring. Hvad angår de overstatslige dele af nye Schengen-regler, har Danmark i sin protokol mulighed for at tilslutte sig inden for seks måneder. Selvom det i princippet giver Danmark et valg, er der i praksis tale om, at Danmark tilslutter sig alle nye Schengen-retsakter. Hvis Danmark skulle vælge at lade være med at tilslutte sig en ny retsakt, er det underforstået, at de andre lande kan smide Danmark ud af hele Schengen-samarbejdet. Danmark har heller ikke nogen stemmeret i vedtagelsen af nye retsakter og dermed mere begrænset indflydelse; det er noget, der dog delvis opvejes af den særligt konsensusorienterede forhandlingskultur inden for Schengen-samarbejdet.

For det tredje er det vigtigt at huske på, at det ikke er alle dele af RIA-samarbejdet, der er omfattet af det danske forbehold. Det gælder for det første for samarbejdet om politi og strafferet. Politikområdet er endnu mellemstatsligt, og Danmark har derfor taget fuldt og helt del i at udvikle f.eks. Europol, politiregistre og en række strafferetlige tiltag inden for især terrorismebekæmpelse. For det andet har en del af samarbejdet, selv på de områder, der som udgangspunkt er overstatslige, fortsat praktisk eller uformel karakter. Det kan f.eks. handle om udveksling af erfaringer på det civile retlige område, hvor Danmark er ledende inden for brugen af mægling i stedet for retssager, eller om indledende projekter



om udsendelse af irregulære indvandre på integrationsområdet. Her kan Danmark godt deltage og dermed være med til at præge udviklingen af fremtidige mere bindende EU-initiativer. Men hvis samarbejdet formaliseres gennem en overstatslig retsakt, kan Danmark ikke længere være med. Dette skete f.eks. i forbindelse med oprettelsen af nye overstatslige fonde på udlændingeområdet i 2007. Konsekvensen af formaliseringen er, at Danmark fremover vil være udelukket fra en del af det praktiske samarbejde omkring integration og udsendelse.

Endelig bør det nævnes, at den generelle udvikling i EU-samarbejdet betyder, at politik vedtaget som en del af RIA-samarbejdet i stigende grad overlapper og påvirkes af beslutninger truffet på grundlag af andre samarbejdsområder inden for EU. Det betyder, at Danmark på områder som f.eks. familiesammenføring, på trods af forbeholdet, stadig er forpligtet til at gennemføre visse EU-regler, der skal sikre personers frie bevægelighed inden for Unionen.

Overordnet set er Danmarks stilling i forhold til EU-samarbejdet inden for retlige og indre anliggender karakteriseret ved tre forhold. For det første er det tydeligt, at Danmark står uden for en stadig større del af RIA-samarbejdet. I takt med at dette område har udviklet sig, og de politiske målsætninger er blevet mere ambitiøse, er den overstatslige del af samarbejdet, som Danmark er undtaget fra at deltage i, vokset. For det andet må det konstateres, at der inden for RIA-området ikke altid er overensstemmelse mellem, hvilke dele af samarbejdet Danmark er bundet af, og hvilke dele Danmark har indflydelse på. Dette gælder først og fremmest i forbindelse med parallellaftalerne og Schengen-samarbejdet, hvor Danmark har tilsluttet sig en række retsakter, men haft begrænset eller ingen indflydelse på deres udformning. Sidst, men ikke mindst, er det værd at bemærke, at Danmark i praksis har meget lidt indflydelse på, hvilke dele af RIA-samarbejdet Danmark deltager i. Det danske forbehold aktiveres, i det øjeblik samarbejdet går fra at være mellemstatsligt til at være overstatsligt. Denne beslutning tages af medlemslandene i fællesskab, og her tages der ikke særligt hensyn til Danmarks stilling. Det gælder således både for søjlespringet i 1999 og etableringen af de nye overstatslige fonde, at Danmark hermed blev udelukket fra at deltage på områder, hvor Danmark indtil da havde taget aktivt del i EU-samarbejdet. Det gælder også i forhold til oprettelsen af eventuelt fremtidige parallellaftaler, hvor Kommissionen har gjort det tydeligt, at det er Kommissionen og de andre EU-lande, ikke Danmark, der har det sidste ord.

Da Danmark formulerede sit retsforbehold i 1992, blev det understreget, at det ikke var et udtryk for, at Danmark ikke ønskede at deltage i et EU-samarbejde inden for dette område. Fra dansk side ønskede man, at samarbejdet skulle fastholdes i den mellemstatslige 3. søjle, som ikke er overstatsligt bindende. Udviklingen fra 1999 og frem har vist, at RIA-samarbejdet gradvis er overgået til 1. søjle, en udvikling, der vil fuldendes, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft. Den vil på sigt helt afvikle de eksisterende 3. søjle-regler. Den aktuelle værdi af det danske forbehold for retlige og indre anliggender ligger derfor først og fremmest i friheden til at stå uden for retsakter, der sigter mod harmonisering af landenes nationale regler på det civilretlige og udlændingeområdet, i ikke at være direkte underlagt EF-Domstolens jurisdiktion og i ikke at deltage i de finansielle solidaritetsmekanismer på f.eks. flygtninge- og udsendelsesområdet, der formentlig vil være en nettoudgift for Danmark.

Dette skal modvejes mod tre andre forhold. For det første et tab af indflydelse. På de områder, der er omfattet af forbeholdet, har Danmark sværere ved at få tilgodeset danske interesser i forhandlingerne. Danske justits-, indenrigs- og integrationsministre og embedsmænd sidder stadig med omkring forhandlingsbordet, men set fra de andre landes synspunkt er der ikke grund til at lytte særligt til en dansk repræsentant, hvis stemme ikke tæller, og hvis land i sidste ende ikke er bundet af beslutningerne. For det andet har forbeholdet skabt en række situationer, hvor Danmark er blevet udelukket fra samarbejdet på områder, hvor regeringen og et flertal i Folketinget har tilkendegivet en klar interesse i at deltage. I udvalgte tilfælde har Danmark anmodet om at få en parallellaftale, men selv ikke med hatten i hånden er det altid lykkedes at opnå dem. Det sidste – og mest u håndgribelige – er de mere overordnede konsekvenser af som enkelt land at stå uden for store dele af så vigtigt et samarbejdsområde. Danmarks forbehold bliver af andre medlemslande ofte beskrevet som

“uforståeligt”, både i dets motivation og i dets udmøntning. Ved at stå udenfor netop i forhold til civilretlige procedurer, finansielle mekanismer og udlændingeregler risikerer Danmark at fremstå usolidarisk. Fordi forbeholdet er besværligt for de andre lande og Kommissionen, gør danske ministre og embedsmænd meget for at undgå, at forbeholdet skaber unødigt irritation. Alt andet lige har Kommissionen og de andre lande dog ikke videre forståelse for, Danmark skal have “særbehandling”. En ofte hørt bemærkning i Bruxelles er, at det danske retsforbehold grundlæggende er Danmarks, ikke Europas, problem.

### 5.7.3 Sammenfatning: RIA og Danmark

- RIA-samarbejdet er et af de hurtigst voksende samarbejdsområder i EU. Samarbejdet omfatter i dag en række tiltag, der for få år siden havde været utænkelige, bl.a. politiagenturet Europol, det fælles grænseagentur Frontex og avancerede databaser over udlændinge og kriminelle.
- I løbet af det sidste årti er forbeholdet gradvis blevet aktiveret, i takt med at politikområder er overgået fra det mellemstatslige til det overstatslige samarbejde. I dag deltager Danmark ikke i vedtagelsen af, og er heller ikke umiddelbart omfattet af, beslutninger om grænsekontrol, indvandring, asyl og civilret. Kun på politi- og strafferetssamarbejdet, der fortsat er mellemstatsligt, deltager Danmark fuldt ud.
- På visse områder er Danmark alligevel bundet af eller påvirket af EU's regler. Det gælder de regler, der er en udbygning af det oprindelige Schengen-samarbejde, der i dag dækker grænsekontrol, store dele af ulovlig indvandring og enkelte dele af politisamarbejdet. På fire områder inden for asyl og civilret har Danmark desuden fået særlige parallelaftaler.
- Retsforbeholdet betyder et tab af indflydelse. Danmark har ikke mulighed for at stemme, og danske synspunkter og interesser bliver som udgangspunkt tillagt mindre vægt i forhandlingerne. Dette gælder også de steder, hvor Danmark alligevel er påvirket af EU's beslutninger.
- Forbeholdet giver til gengæld Danmark mulighed for på visse områder at føre en politik, der er forskellig fra de andre EU-landes. Der er dog ikke generelt væsentlige forskelle mellem EU-reglerne og dansk ret, på de områder, der i dag er omfattet af forbeholdene. Det er først og fremmest i forhold til lovlig indvandring, herunder familiesammenføring, og i mindre omfang asylpolitikken, at der er en konflikt mellem de danske regler og EU's standarder.

## 5.8 Danmark, retsforbeholdet og Lissabon-traktaten

### 5.8.1 Lissabon-traktatens betydning for RIA-samarbejdet

Lissabon-traktaten understreger RIA-områdets stadig mere centrale rolle i EU-samarbejdet. Selv hvis traktaten ikke træder i kraft, er det sandsynligt at mange af de tiltag, der lægges op til, stadig vil være politisk aktuelle. Det må forventes at medlemslandene fastholder det høje ambitionsniveau for denne del af samarbejdet og vil forsøge at tilpasse og udvikle reglerne på RIA-området i den retning, som udstikkes af Lissabon-traktaten. I det følgende tages der derfor udgangspunkt i, at Lissabon-traktaten, eller en traktat med tilsvarende betydning for RIA-samarbejdet, bliver vedtaget.

At give borgerne et område med “frihed, sikkerhed og retfærdighed” nævnes i traktaten øverst blandt de generelle mål for EU-samarbejdet i artikel 3, før f.eks. det indre marked. Lissabon-traktaten indeholder da også en række vidtrækkende ændringer i rammerne for RIA-samarbejdet. Den vigtigste af disse er afskaffelsen af den 3. søjle, der har eksisteret siden Maastricht-traktaten. Med Lissabon-traktaten vil alle områder af RIA-samarbejdet således fremover være omfattet af det overstatslige samarbejde.

Overordnet vil Lissabon-traktaten medføre en forenkling af den måde, RIA-samarbejdet fungerer på, så det i højere grad kommer til at ligne det almindelige EU-samarbejde. I takt med at samarbejdet har udviklet sig, er der opstået en række uklarheder og konflikter mellem de forskellige søjler og dertilhørende procedurer og kompetencer. Med Lissabon-traktaten er alle områder som udgangspunkt underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, også kaldet "fællesskabsmetoden", med kvalificeret flertal i Rådet og medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Desuden får EF-Domstolen, der med Lissabon-traktaten kommer til at hedde EU-Domstolen, fuld domstolskontrol på alle områder af RIA-samarbejdet med undtagelse af de mest sikkerhedsorienterede områder som det operationelle politisamarbejde og medlemslandenes beføjelser til at oprette lov og orden og beskytte den indre sikkerhed.

Lissabon-traktaten indeholder desuden regler om større åbenhed i beslutningsprocedurerne og tilgængelighed af dokumenter, regler for beskyttelse af data i forbindelse med registrering af oplysninger om EU-borgere og udlændinge. Dette får stor betydning for RIA-samarbejdet. Derudover får nationale parlamenter en større rolle med at kontrollere Eurojust og i at vogte nærhedsprincippet.

Lissabon-traktaten giver ligeledes mulighed for at give mere vægt til individuelle rettigheder i RIA-samarbejdet. Med traktaten bliver EU's charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende. Charteret indeholder som udgangspunkt ikke nogen nye rettigheder i forhold til, hvad EU allerede er forpligtet til at opretholde. Men charteret vil fremover være direkte bindende for samtlige EU-institutioner og alle medlemslande, når de implementerer EU-regler. Charteret kan derfor blive et vigtigt redskab for både EF-Domstolen og nationale domstole. Derudover giver Lissabon-traktaten mulighed for, at EU som sådan kan tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention. Alle EU-lande har i dag tilsluttet sig denne konvention, men hvis EU tiltræder den, vil EU-borgere få mulighed for at klage over EU som sådan til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Lissabon-traktaten indeholder små og store ændringer på samtlige områder under RIA-samarbejdet. De vigtigste ændringer sker i forhold til det **politi- og strafferetlige samarbejde**. Dette område bliver som den sidste del af RIA-samarbejdet gjort overstatsligt. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil der derfor kunne vedtages EU-regler med direkte virkning i medlemslande, og EF-Domstolen får kompetence til at træffe afgørelser. Som hovedregel vil den almindelige lovgivningsprocedure med kvalificeret flertalsafgørelser og medbestemmelse for Europa-Parlamentet blive anvendt. Inden for det strafferetlige område præciserer Lissabon-traktaten muligheden for i begrænset omfang at vedtage minimumregler for straffeproses og strafferet. Det er en mulighed, der allerede findes i det nuværende traktatgrundlag. Eurojust får desuden mulighed for at iværksætte efterforskning og at foreslå nationale myndigheder at indlede retsforfølgning i en konkret sag. Som en udbygning af Eurojust giver traktaten også mulighed for ved enstemmig vedtagelse i Rådet at oprette en europæisk anklagemyndighed, der vil kunne optræde som offentlig anklager ved medlemslandenes domstole i sager om svindel med EU-midler. Politisamarbejdet deles op i to, en del, der handler om udveksling af oplysninger, uddannelse og generelt samarbejde, hvor den almindelige lovgivningsprocedure indføres, og en anden del, der handler om operationelt politisamarbejde, hvor der fortsat kræves enstemmighed i Rådet og ikke er medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Som modvægt til ophævelsen af 3. søjle indføres der særlige bremsemekanismer på det strafferetlige område, se mere herom til sidst i dette afsnit.

I forhold til den fælles **grænsekontrol og visumpolitik** sker der ingen ændringer af lovgivningsprocessen; nøjagtigt som i dag gælder den almindelige lovgivningsprocedure på alle dele af dette område. Imidlertid fjernes de hidtidige restriktioner for EF-Domstolen i forhold til spørgsmål om kontrol ved de indre grænser, og de nationale domstole får mulighed for at forelægge den nye EU-Domstol præjudicielle spørgsmål. Indholdsmæssigt sigter Lissabon-traktaten overordnet på udviklingen af et integreret system for kontrollen med de ydre grænser. EU får desuden en ny mulighed for at regulere udstedelsen af EU-borgeres pas og andre rejsedokumenter, såfremt der er enighed om dette i Rådet. Både i forhold til politi og strafferet og dette område vil EU's regler om databeskyttelse

formentlig få stor betydning for f.eks. registrering af udlændinge og EU-borgere i de forskellige databaser nævnt ovenfor.

Rammerne for den fælles **indvandringspolitik** samles i Lissabon-traktaten i en enkelt artikel, og den almindelige lovgivningsprocedure gælder fremover ikke kun for ulovlig indvandring, men også for den lovlige indvandring. EF-Domstolens udvidede jurisdiktion kan komme til at få stor betydning, særligt i forhold til udvisningssager. Lissabon-traktaten ekspliciterer i øvrigt et retsgrundlag for EU's tilbagetagelsesaftaler og fælles integrationspolitik, men der vil fortsat ikke være tale om harmonisering af de enkelte landes lovgivning på integrationsområdet. Derudover gøres klart, at selvom der er fælles regler for, hvilke arbejdsindvandrere der har adgang til EU, kan hvert medlemsland fortsat suverænt bestemme, hvor mange der gives adgang.

For den fælles **asylpolitik** sker der ikke proceduremæssige ændringer, men EF-Domstolen får også på asylområdet fuld jurisdiktion. Indholdsmæssigt går EU fra under Amsterdam-traktaten kun at kunne vedtage minimumstandarder til med Lissabon-traktaten at få mulighed for at vedtage alle regler, der er nødvendige for realiseringen af et fælles europæisk asylsystem. Det vil fortsat være de enkelte medlemslande, der behandler asylansøgninger, men det fælles asylsystem skal sikre helt ens procedurer og rettigheder for både flygtninge og personer med subsidiær eller midlertidig beskyttelse. Derudover kan charteret om grundlæggende rettigheder, hvis artikel 18 omhandler "retten til asyl", på sigt få betydning for udviklingen af dette område. Asylansøgere kan nemlig henvise til, at landene skal sikre denne ret, når de implementerer EU-lovgivning.

Lissabon-traktaten medfører heller ikke de store ændringer i forhold til det **civilretlige samarbejde**. Hovedreglen er således fortsat den normale lovgivningsprocedure. Undtagelsen er familieretlige tiltag, der sammen med det operationelle politisamarbejde fremover er de eneste politikområder under RIA-samarbejdet, der fortsat kræver enstemmighed og udelukkende konsultation af Europa-Parlamentet. Der indføres en mulighed for på et tidspunkt i fremtiden at opgive enstemmighed for familieret. Men dette kræver en enstemmig beslutning i Rådet, og Lissabon-traktaten indfører en ny veto for de nationale parlamenter, der kan gøre det endnu sværere at indføre den normale procedure på familieretsområdet. Til gengæld fjernes den hidtidige indskrænkning af EF-Domstolens kontrol på det civilretlige område.

Samlet set må Lissabon-traktaten siges at indeholde en række væsentlige ændringer i forhold til det tidligere samarbejde omkring RIA. Amsterdam-traktaten indførte den almindelige lovgivningsprocedure på mange dele af RIA; hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, gælder det også politi- og strafferetssamarbejdet om lovlige indvandring, hvilket formentlig vil betyde, at den politiske beslutningsproces fremover vil gå hurtigere. Samtidig vil medbestemmelse for Europa-Parlamentet og inddragelse af nationale parlamenter sikre mere demokratisk kontrol i beslutningsprocessen, og den udvidede jurisdiktion for EF-Domstolen vil betyde en væsentlig udvidelse af den juridiske kontrol. Ophævelsen af 3. søjle og det reviderede retsgrundlag vil desuden hindre juridiske konflikter og formentlig skabe mere klarhed om EU's beføjelser. Sidst, men ikke mindst, vil charterets bindende status og muligheden for, at EU tiltræder den europæiske menneskerettighedskonvention, formentlig på sigt give både EU-borgere og udlændinge større retssikkerhedsmæssig beskyttelse.

I den forstand udgør Lissabon-traktaten en slags svar på de to store udfordringer for RIA-samarbejdet. For det første øger traktaten muligheden for i højere grad at sikre individuelle rettigheder og friheder og dermed måske skabe en modvægt til tiltag rettet mod kontrol og sikkerhed. For det andet betyder de nye procedurer, kontrolmekanismer og regler om åbenhed, at RIA-området fremover vil blive mindre regeringsstyret og dermed kan slippe af med noget af sit ry for at være præget af korridorbeslutninger og hemmelighedskræmmeri.

Som modvægt til denne tilnærmede normalisering af RIA-samarbejdet er der indført undtagelser, overgangsordninger og pausemekanismer. Disse forskellige bremsemekanismer skal tilgodese de mere

tøvende medlemslande, der frygter, at harmoniseringen kan gå for hurtigt eller blive for vidtrækkende. Spørgsmål om familieret, operationelt politisamarbejde og udnyttelsen af en række af de nye mulige retsgrundlag i RIA-samarbejdet er alle omfattet af enstemmighed i Rådet uden medbestemmelse for Europa-Parlamentet. Inden for politi- og strafferet vil der for de tiltag, der er vedtaget for Lissabon-traktatens ikrafttræden være en femårig overgangsperiode, før EF-Domstolen får fuld jurisdiktion.

For det andet medfører Lissabon-traktaten også en afvikling af 3. søjle, der vil få omfanget af Danmarks, Storbritanniens og Irlands nationale forbehold til at vokse. Storbritannien og Irland vil også fremover kunne gøre brug af tilvalgsordning i forhold til politisamarbejde og strafferet. Storbritannien og Polen har desuden fået en særlig position i forhold til charteret, der betyder, at britiske domstole ikke kan henvise til rettighederne i charteret som bindende, og at Polen ikke bindes af charteret i udviklingen af national lovgivning.

Der introduceres henholdsvis en "nødbremse" og en "speeder" i forbindelse med de nye strafferetlige retsgrundlag. Inden for disse områder kan et enkelt land trække nye forslag ud af den almindelige procedure og henvise dem til behandling med enstemmighed i Det Europæiske Råd. Hvis der ikke kan opnås enighed her, kan ni eller flere lande til gengæld indlede et "forstærket samarbejde" inden for EU, hvor ikke alle deltager. Det er usikkert, i hvilket omfang denne mulighed vil blive brugt i praksis, eller om den blot skal ses som en trussel for at forhindre, at enkelte medlemslande trækker i nødbremsen. Erfaringer fra tiden med Amsterdam-traktaten, der indførte muligheden for at indlede forstærket samarbejde, viser i hvert fald, at denne mulighed aldrig blev brugt.

Det er et mere åbent spørgsmål, om en gruppe af ivrige lande vil organisere samarbejde uden for traktaten om f.eks. intern sikkerhed. Det er senest sket i forbindelse med Prüm-konventionen fra 2005, der omhandler udveksling af dna-filer, fingeraftryk og registreringsoplysninger. Denne traktat blev i første omgang forhandlet igennem uden for EU-regi, men den er siden hen blevet integreret i EU-retten. På trods af Lissabon-traktatens muligheder for at etablere særlige udbrydergrupper om RIA-emner, der ikke dækker alle lande, kan det fortsat ikke udelukkes, at en gruppe medlemslande uden om traktaten en dag måtte vælge et tættere samarbejde uden for EU-regi på et helt konkret område.

Lissabon-traktaten lægger op til et mere intensivt samarbejde på RIA-området ved at nedlægge den mellemstatslige søjle og indføre flertalsafgørelser på næsten alle områder. Det indebærer øget kontrol med de beslutninger, medlemslandene træffer i kraft af den normale lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet som medlovgiver og med fuld domstolskontrol. Denne øgede parlamentariske og domstolsmæssige kontrol vil kunne øge fokus på individuelle rettigheder i forhold til i dag. Også de øgede kontrolmuligheder for de nationale parlamenterer på de mest følsomme områder bør fremhæves i den forbindelse. Derudover styrker Lissabon-traktaten princippet om, at den laveste fællesnævner ikke skal bremse samarbejdet. Med øgede muligheder for forstærket samarbejde understreges det, at nødbremserne og ikke mindst udvidelsen af omfanget af de britiske, irske og danske forbehold derfor skaber en vis sandsynlighed for flere situationer, hvor enkelte lande står uden for dele af samarbejdet. Lissabon-traktaten lægger altså op til et mere effektivt RIA-samarbejde med øget åbenhed og retssikkerhedsmæssige garantier, men med lidt større usikkerhed om, hvem der er med, og hvad der gælder hvor.

### **5.8.2 Tre scenarier for Danmarks deltagelse i RIA-samarbejdet**

Uanset om Danmark opgiver, ændrer eller bevarer retsforbeholdet, vil der ikke være nogen mulighed for at opretholde status quo for Danmarks deltagelse i RIA-samarbejdet. Dette hænger for det første sammen med den politiske udvikling. RIA-området er de sidste ni år vokset betydeligt, og væksten vil med al sandsynlighed fortsætte fremover. Antallet af retsakter, der er omfattet af det danske forbehold, vil dermed vokse yderligere. Forbeholdet vil altså også med det nuværende traktatgrundlag udelukke Danmark fra stadig flere beslutninger. For det andet vil Lissabon-traktaten betyde, at den igangværende udvikling fra et mellemstatsligt til et overstatsligt samarbejde fuldendes. Med traktatens ophævelse af søjlestrukturen og det politi- og strafferetlige samarbejdes overgang til det overstatslige

samarbejde er det ganske enkelt umuligt at fastholde den nuværende situation, hvor forbeholdet undtager Danmark for overstatsligt samarbejde i forhold til indvandring, asyl og civilret, men giver fuld deltagelse i forhold til det politi- og strafferetlige samarbejde.

Den markante udvikling på RIA-området rejser sammen med Lissabon-traktaten derfor det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt Danmark skal være mere eller mindre med i RIA-samarbejdet. Hvor skal Danmark i fremtiden stå i RIA-samarbejdet? Den danske regering har som beskrevet i kapitel 1 sikret, at samtlige fire forbehold videreføres i den nye traktat. Men Danmark fik også forhandlet sig til en mulighed for at omdanne det danske retsforbehold til en "tilvalgsordning" på linje med den britiske og irske "opt-in"-mulighed. Der tegner sig derfor med Lissabon-traktaten tre meget forskellige scenarier for Danmark: én fremtid med det nuværende forbehold; én fremtid, hvor Danmark opgiver sit forbehold; og én fremtid, hvor Danmark omdanner sit forbehold til denne tilvalgsordning. I dette sidste afsnit skal det forsøges helt overordnet at afklare, hvad de tre scenarier medfører. Ethvert forsøg på at se ind i fremtiden indebærer naturligvis en grad af usikkerhed. De tre scenarier er ikke bare bundet op på tre forskellige formelle tilknytningsmodeller for Danmark, betydningen af de forskellige modeller afhænger også i høj grad af den konkrete danske indenrigspolitik på området, den politiske udvikling på EU-niveau og de andre landes syn på Danmark.

### **A. Fortsat forbehold**

I det første scenarie fastholder Danmark sit nuværende forbehold for det overstatslige samarbejde på RIA-området. Denne situation er den, der umiddelbart vil opstå, hvis traktaten træder i kraft, medmindre der ved en folkeafstemning ændres på dette. Lissabon-traktaten viderefører nemlig det danske retsforbehold. I protokol nr. 22 til traktaten står der: "Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" (Protokol om Danmarks stilling, nr. 22, artikel 1).

Forbeholdet betyder altså, at Danmark heller ikke i fremtiden vil være bundet af nye overstatslige retsakter, hvor Danmark vil kunne risikere at blive nedstemt af et flertal af medlemslande, og Danmark vil fortsat ikke være underlagt EF-Domstolens kompetence på det politi- og strafferetlige område. Den store forskel i forhold til i dag er, at Danmark fremover vil være udelukket fra at deltage, ikke bare på de områder, som Danmark i dag har forbehold for, men også fra nye overstatslige retsakter inden for politi- og strafferetsområdet, hvor Danmark hidtil har deltaget.

Den umiddelbare konsekvens af et fortsat forbehold er, at Danmark allerede fra Lissabon-traktatens ikrafttræden vil være udelukket fra at deltage i vedtagelsen af nye retsakter og ændringsretsakter til bestående retsakter om politi- og strafferet. Danmark vil selvfølgelig fortsat kunne tilpasse dansk straffelovgivning ensidigt, men ikke længere være med til at vedtage og påvirke nye retsakter om f.eks. lister over terrorister eller regler om minimumstraffe. Der er dog to modificerende forhold. For det første har Danmark stadig mulighed for, og er i praksis forpligtet til, på mellemstatsligt grundlag at tilslutte sig alle nye retsakter, der er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Dette er ikke helt uvæsentligt, da det blandt andet omfatter SIS-databasen. For det andet er Danmark i udgangspunktet fortsat bundet af de allerede indgåede aftaler på området.<sup>181</sup> Danmark holder med andre ord ikke op med at være bundet af indgåede mellemstatslige retsakter eller ryger ud af Europol og Eurojust, det øjeblik traktaten træder i kraft. Derudover gælder det, at hvis bestående retsakter blot ændres, men ikke erstattes, forbliver Danmark tilknyttet de eksisterende mellemstatslige retsakter, men ikke ændringerne. Denne præcisering skyldes overgangsbestemmelserne, der præciserer, at de eksisterende 3. søjle-retsakter fortsat vil gælde for Danmark.<sup>182</sup>

Imidlertid er der udsigt til, at de andre lande inden for en overskuelig årrække systematisk erstatter de gamle, mellemstatslige beslutninger om politisamarbejdet og strafferetten snarere end blot at ændre dem. Stats- og regeringscheferne har vedhæftet en erklæring til Lissabon-traktaten, der fastslår, at lovgivningen under den gamle 3. søjle så vidt muligt bør erstattes eller ændres med nye overstatslige retsakter inden for fem år, hvor det er relevant (TEUF, erklæring 39a). Det er mest sandsynligt, at man

på EU-niveau vælger at erstatte retsakter og ikke blot ændrer dem, hvis der er tale om andet end ganske små justeringer. Denne erklæring er ganske afgørende for Danmark, for i det øjeblik en retsakt indgået på mellemstatsligt grundlag ophæves og erstattes af en ny retsakt, vil Danmark være udelukket fra at deltage. Præcis hvor hurtigt Danmark ryger ud af samarbejdet på denne måde, afhænger af Kommissionens og de andre landes initiativlyst. Hvis f.eks. retsgrundlaget for den fælles arrestordre bliver overstatsligt, må Danmark træde ud af dette samarbejde, da procedurene for udlevering kræver gensidighed, og Danmark derfor ikke blot ensidigt kan tilpasse sig. Det samme gælder også for de agenturer og samarbejdsfora, der er oprettet på det politi- og strafferetlige område. Hvis retsgrundlaget for Europol og Eurojust erstattes af overstatslige retsakter, vil Danmark ikke længere kunne være medlem af disse institutioner. Med det nuværende forbehold er det således sandsynligt, at Danmarks deltagelse i politi- og strafferetssamarbejdet gradvis vil blive afviklet over en overskuelig årrække.

Hvorvidt Danmark i en sådan situation kan få samarbejdsaftaler, der alligevel på en eller anden måde knytter Danmark til det politi- og strafferetlige område, er usikkert. Man kan fremhæve, at Norge på linje med andre lande har fået en løsere tilknytning til Europol i form af en sådan aftale. En række lande uden for EU har udsendt forbindelsesofficerer til Europol og benytter altså muligheden for at trække på Europolis kapacitet. En samarbejdsaftale stiller dog ikke landet på lige fod med et fuldt EU-medlem, hvilket det norske politi da også understreger. Med en samarbejdsaftale har man ikke sæde i de ledende organer i Europol, ingen stemmeret i Rådet og kan ikke påvirke dagsordenen og de strategiske valg for politisamarbejdet. Desuden har sådanne lande ikke samme adgang til registre og analysedatabaser som fuldgyldige Europolmedlemmer.

Selvom Danmark muligvis måtte kunne tilknytte sig enkelte retsakter via parallelaftaler eller samarbejdsaftaler, vil dette langt fra kunne dække de mange nye beslutninger, som Danmark ikke vil være bundet af. Det er imidlertid tvivlsomt, om Danmark overhovedet vil få mulighed for at forhandle sådanne parallel- eller samarbejdsaftaler. De svære forhandlinger i forbindelse med de tre parallelaftaler, som Danmark allerede har fået, og muligheden for at opgive eller omdanne retsforbeholdet kan betyde, at man fra EU's side vil være tilbageholdende. Det vil være undtagelsen snarere end reglen. Parallelaftaler er altså ikke en realistisk måde at sikre Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet på på trods af forbeholdet.

Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil et fortsat retsforbehold samlet set betyde, at Danmark udelukkende deltager i det Schengen-relevante samarbejde gennem efterfølgende mellemstatslige aftaler og i de få områder, hvor Danmark har parallelaftaler. Når det gælder Danmarks generelle stilling i RIA-samarbejdet, vil en bevarelse af forbeholdet sikre, at Danmark ikke kan bindes overstatsligt på et udvidet antal politikområder. Til gengæld vil Danmark i stigende grad få status som observatør på RIA-området.

#### **Boks 5.6 Fortsat forbehold**

- Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark i løbet af en årrække stå uden for stort set hele RIA-samarbejdet, herunder politi- og strafferetssamarbejdet. Eneste undtagelse er det Schengenrelevante samarbejde og parallelaftalerne, hvor Danmark tilknyttes på mellemstatsligt grundlag.
- Et fortsat forbehold vil betyde, at Danmark ikke kan bindes overstatsligt eller blive nedstemt i forhandlinger. Til gengæld vil Danmark i stigende grad få status som observatør på RIA-området.

#### **B. Ophævelse af retsforbeholdet**

Det andet scenarie indebærer, at Danmark ved en folkeafstemning ophæver sit retsforbehold. Danmark vil i så fald fremover deltage på lige fod med de andre medlemslande og være bundet af nøjagtigt de samme retsakter. Hvad vil dette betyde for Danmark? I forhold til den nuværende danske lovgivning vil en afskaffelse af forbeholdet ikke indebære de store ændringer i forhold til store dele af RIA-området, dvs. grænsekontrol og visumregler, ulovlig indvandring, civilret og politi- og strafferet. Når det gælder EU-retsakter om grænsekontrol og ulovlig indvandring, har Danmark allerede tilsluttet sig alle regler,

der er en udvikling af Schengen-samarbejdet. Inden for samarbejde om politi- og strafferet vil det heller ikke få nogen umiddelbare konsekvenser, da Danmark i dag deltager i alle retsakter på mellemstatsligt grundlag. Danmark vil også fortsætte som fuldt medlem af Europol og Eurojust, som begge bliver væsentligt styrket, og vil fremover kunne deltage i politi- og strafferetssamarbejdet, selvom det bliver overstatsligt.

Der, hvor en ophævelse af retsforbeholdet mest umiddelbart vil kunne mærkes, er i forhold til udlændingereglerne og civilretssamarbejdet. På udlændingeområdet vil Danmark skulle bringe de danske regler i overensstemmelse med EU's regler for bl.a. familiesammenføring og rettigheder for fastboende udlændinge. Danmark vil herefter ikke længere kunne opretholde sin 24-årsregel og tilknytningskrav for tredjelandsborgere, der ønsker familiesammenføring, og Danmark vil skulle give mulighed for, at udlændinge hurtigere kan opnå dansk statsborgerskab. På civilretsområdet vil en ophævelse af forbeholdet indebære, at Danmark kan og skal gennemføre de forskellige EU-tiltag om lovvalg, skilsmisser og børnebidrag. Danskere vil desuden få mulighed for at benytte f.eks. småkravsproceduren og retshjælpen, der sikrer EU-borgere i forbindelse med transnationale tvister og retskonflikter.

I et lidt længere tidsperspektiv vil konsekvenserne af en afskaffelse af forbeholdet i høj grad afhænge af den politiske udvikling på EU-niveau og i Danmark. Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark fremover kunne blive nedstemt af et kvalificeret flertal i Rådet på områder, som enten tidligere har været omfattet af forbeholdet, eller hvor der tidligere kun kunne vedtages beslutninger med enstemmighed. Det gælder f.eks. muligheden for at vedtage minimumregler for strafferet og straffeproses, det gælder på det civilretlige område (undtagen familieret), og det gælder for regler om lovlig indvandring og asyl. Man kan derfor forvente, at forsigtigheden fortsat vil være udbredt blandt medlemslandene. En situation, hvor Danmark bliver nedstemt, opstår derfor kun, hvis et kvalificeret flertal af lande ønsker at gå længere end Danmark. Desuden vil Danmark på de ovenstående områder være underlagt EF-Domstolens kontrol og kan dermed blive dømt, hvis man ikke gennemfører EU-reglerne fuldt ud.

Når det gælder Danmarks indflydelse, vil en fuldstændig ophævelse af forbeholdet betyde, at danske repræsentanter vil kunne deltage fuldt ud i forhandlingerne med stemmeret. Der vil desuden været en øget mulighed for Danmark til at stille krav i forhandlingerne. Dette gælder også de områder, der i dag er omfattet af parallelaftaler og Schengen-samarbejdet.

#### **Boks 5.7 Ophævelse af forbeholdet**

- De påkrævede ændringer af dansk lovgivning vil på kort sigt være begrænsede. Det er kun på udlændingeområdet og det civilretlige område, at der skal ske væsentlige justeringer af danske regler.
- Hvis Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark skulle acceptere EF-Domstolens kontrol og muligheden for at blive nedstemt af et kvalificeret flertal. Til gengæld vil Danmarks mulighed for at præge RIA-samarbejdet blive mærkbart øget.

### **C. Tilvalgsordningen**

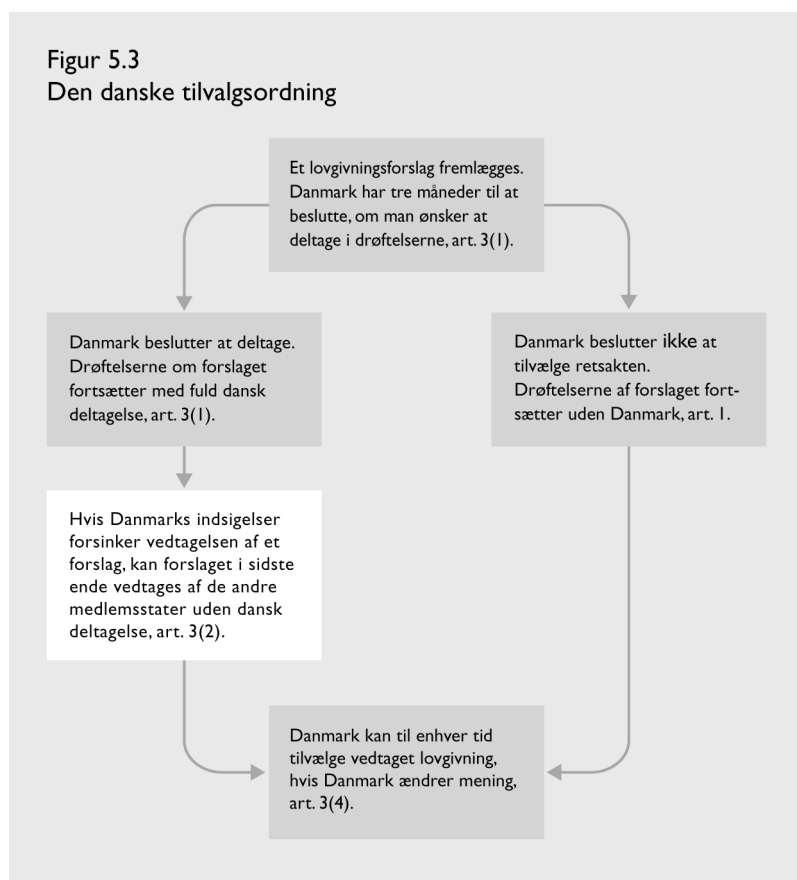
Den tredje situation opstår, hvis Danmark ved en folkeafstemning vælger at omdanne sit forbehold til en såkaldt tilvalgsordning, som Lissabon-traktaten giver mulighed for. Denne ordning betyder, at Danmark frit kan vælge fra sag til sag, om man vil deltage i nye RIA-retsakter eller ej. Denne ordning er inspireret af den britiske og irske "opt-in"-model. Tilvalgsordningen betyder helt enkelt, at Danmark kan vælge enten at tilslutte sig i forhandlingerne fra begyndelsen eller tilslutte sig, efter retsaktens vedtagelse. Ordningen indebærer altså en høj grad af handlefrihed. Denne mulighed for selv at vælge, hvad man vil deltage i, skaber en helt anden situation, end den man kender i dag. Til forskel fra forhandlingerne om f.eks. parallelaftaler behøver Danmark med en tilvalgsordning ikke at stå med



hatten i hånden og bede de andre lande om lov til at være med på bestemte retsakter, men kan selv frit vælge.

Hvis Danmark ønsker at deltage i forhandlingerne og den endelige vedtagelse af en retsakt, skal der gives skriftlig besked til Rådets formandskab inden for tre måneder fra det tidspunkt, hvor forslaget fremlægges i Rådet. Danmark vil efterfølgende være forpligtet til at deltage, uanset hvordan forhandlingerne går. Danmark har altså ikke mulighed for at tilvælge en retsakt og derefter fravælge den igen under forhandlingsproceduren, hvis Danmark ikke bryder sig om det mulige udfald af forhandlingerne. En beslutning om et tilvalg kan ikke laves om. Tilvalgsordningen indebærer imidlertid også, at Danmark i stedet kan vælge at tilslutte sig retsakten på et senere tidspunkt, hvis man ikke laver et tilvalg. Danmark kan altså også vælge, i stedet for at deltage i forhandlingerne fra begyndelsen, fra sidelinjen at se, hvordan forhandlingerne udformer sig, og den endelige retsakt ser ud, og så tilslutte sig, efter den er blevet vedtaget. I det tilfælde har Danmark selvfølgelig ikke mulighed for at påvirke forhandlingerne. Storbritannien har med få undtagelser altid valgt at deltage i forhandlingerne i stedet for at vente og se. Det skyldes, at selvom briterne måske ikke umiddelbart finder det første udkast af et lovforslag tilfredsstillende, så opnår de ved at deltage i forhandlingerne muligheden for at trække slutresultatet i deres ønskede retning. Briterne har haft relativt stor succes med at få betydelig indflydelse på de retsakter, hvor de har deltaget i forhandlingerne fra starten. Danmark vil selvfølgelig ikke kunne få helt så høj grad af indflydelse, eftersom Danmark er et væsentlig mindre land end Storbritannien. Men der er ingen tvivl om, at det gør en stor forskel for et lands indflydelse, om man deltager fra starten, eller først når retsakten er blevet vedtaget.

Figur 5.3 viser hvorledes tilvalgsprotokollen virker i praksis:



Hvis Danmark vælger tilvalgsordningen, vil samtlige Schengen-regler, der hidtil kun har været folkeretligt bindende for Danmark, være bindende som EU-ret. Hvad angår fremtidige Schengen-regler, gælder der skærpede regler. Her skal Danmark tilvælge den pågældende retsakt, senest seks måneder efter den er blevet vedtaget. Hvis Danmark ikke tilvælger retsakten inden denne frist, gælder

det ligesom nu, at de andre lande sammen med Danmark overvejer, hvilke passende skridt der skal tages. Derudover gælder der den særregel for Schengen-regler, at har man en gang tilvalgt en retsakt, har man automatisk tilvalgt ethvert yderligere forslag eller initiativ eller udbygning af retsakten, så længe udbygningen også er Schengen-relateret.

Der er tre overordnede udfordringer i forbindelse med en tilvalgsordning. For det første er tre måneder ikke lang tid til at bestemme sig for, om Danmark skal deltage i forhandlingerne om en given retsakt eller ej. Flere års forhandlinger fører ofte til en anderledes tekst end det oprindelige forslag, men det kan være svært at forudse, hvordan den endelige retsakt kommer til at se ud. Frem for en gang at vælge enten til eller fra, vil tilvalgsordningen altså stille Danmark over for et stadigt valg. Hver gang et nyt forslag på RIA-området fremsættes, skal Danmark tage stilling til, om man vil deltage og få indflydelse, eller om man vil stå uden for og måske tilslutte sig siden hen. Der indføres dermed en ny risikokalkule i den hjemlige EU-procedure, som ikke nødvendigvis vil være helt let at håndtere.<sup>183</sup>

Afhængigt af hvordan en dansk EU-procedure tilpasses en tilvalgsordning, kan man forestille sig en toledet arbejdsgang. Første led består i selve tilvalget. Her skal regeringen have et mandat fra Folketingets Europaudvalg til at meddele Rådet, at man vil deltage i forhandlingerne. Et tilvalg vil på en eller anden måde kræve et foregående analysearbejde fra regeringen og det relevante ministeriums side, som skal lægge op til denne grundlæggende beslutning.<sup>184</sup> Hvis et flertal i Europaudvalget på baggrund af denne analyse ønsker, at regeringen skal deltage i forhandlingerne, vil det andet led i proceduren, nøjagtigt som i dag, være løbende at sikre det danske mandat under forhandlingerne. Når først Danmark har meddelt Rådet, at man deltager, er man bundet til at acceptere resultatet. Det svarer nøjagtigt til den normale beslutningsproces i EU, hvor Danmark på områder, der ikke er omfattet af forbehold, er bundet af resultatet af forhandlingerne, som et kvalificeret flertal af landene og Europa-Parlamentet er blevet enige om. Det er også muligt at forestille sig en situation, hvor man i Danmark opnår politisk enighed om en mere generel tilgang til tilvalgsordningen; det kan eksempelvis være et bestemt område af RIA, hvor man sigter på altid at deltage fra begyndelsen af forhandlingsprocessen. Irland har f.eks. vedhæftet en erklæring til Lissabon-traktaten, der tilkendegiver, at Irland så vidt muligt deltager i hele RIA-samarbejdet og vil evaluere hele tilvalgsordningen efter tre år.

Hvis Danmark fravælger at deltage i forhandlingerne om et lovforslag, vil Danmark stadig kunne deltage i møderne i Rådet, men uden stemmeret. Den største ulempe ved et fravalg er altså den manglende mulighed for at deltage aktivt i forhandlingerne af et lovforslag, som man måske senere gerne vil være omfattet af. Gevinsten ved ikke at tilvælge er, at man undgår at blive bundet af regler, som man måske i sidste ende ikke finder tilfredsstillende.

Den anden udfordring i forbindelse med en tilvalgsordning er, at den ikke er helt så fleksibel, som man måske umiddelbart skulle tro. Det skyldes, at de andre lande har villet sikre sig mod, at Storbritannien, Irland og måske i fremtiden Danmark "saboterer" samarbejdet og kun deltager i udvalgte eller lette dele af en ellers sammenhængende politik. Derfor gælder det, at hvis Danmark tilvælger en RIA-retsakt, er Danmark som alle andre medlemslande forpligtet til at deltage i alle de EU-bestemmelser, som efterfølgende bygger på den pågældende retsakt. Hvis Kommissionen foreslår ændringer i lovgivning, hvor Danmark på et tidligere tidspunkt har foretaget tilvalg, og Danmark ikke tilvælger ændringerne, kan Danmark udelukkes fra hele den pågældende lovgivning. For yderligere at sikre sig mod, at tilvalgsordningen misbruges til at blokere forhandlingerne, har man indført en udsmidningsordning. Den indebærer, at et forslag i sidste ende kan vedtages af de andre medlemslande uden Danmarks deltagelse, såfremt Danmarks indsigelser gør, at vedtagelsen af et forslag ikke kan ske inden for en rimelig tid. Reglen skal sikre, at Danmark ikke tilvælger en retsakt blot for at blokere for, at den bliver vedtaget. Det danske forbehold har altid hvilet på princippet om, at Danmark hverken kan eller bør forhindre de andre lande i at gå videre.

Udsmidningsreglen skal imidlertid mest ses som en ultimativ sikkerhedsgaranti, og det er usandsynligt, at den nogensinde kommer i brug, da der som altovervejende hovedregel vil være tale om

flertalsafgørelser. I øvrigt har en lignende udsmidningsregel aldrig været brugt mod Storbritannien og Irland, som har flere års erfaring med en tilvalgsmodel. Det kan måske overraske, da der frem til Amsterdam-traktaten blev truffet beslutninger med enstemmighed. I stedet har landene mere pragmatisk søgt at imødekomme britiske og irske krav.

Den tredje udfordring i forbindelse med en tilvalgsmodel er, at den ikke nødvendigvis giver samme status, som hvis man var fuldt med i samarbejdet. Det afgørende er, hvor mange retsakter man som land er med i, og hvordan man opfører sig under forhandlingerne. Hvis Danmark deltager i stort set alle nye retsakter, vil Danmark sandsynligvis blive opfattet næsten som et hvilket som helst andet EU-land. Hvis Danmark omvendt vælger at stå uden for store områder på RIA-samarbejdet eller konsekvent står uden for områder, der involverer finansiel og politisk solidaritet, vil det formentlig fortsat være tydeligt for de andre lande, at Danmark er et forbeholdsland. Dette kan blandt andet gøre sig gældende, hvis Danmark opretholder strammere regler på f.eks. asylområdet og dermed får flere flygtninge til at søge asyl i de andre lande, eller hvis Danmark står uden for fonde, der skal kompensere de lande, der har mange flygtninge og udsendelser af irregulære indvandrere. Netop denne situation oplever Storbritannien og Irland i disse år, eftersom de har valgt at deltage i stort set alle retsakter inden for ulovlig indvandring og civilret, men har valgt ikke at deltage i regler om f.eks. lovlig indvandring. Den britisk-irske position accepteres af de andre lande, men opfattes grundlæggende som en nationalt orienteret og usolidarisk tilgang. Repræsentanter fra de andre EU-lande understreger, at de givetvis gerne selv ville have denne favorable model, men hvis alle lande havde denne ordening, ville der næppe være noget fungerende samarbejde på RIA-området tilbage. Netop de andre landes potentielt negative opfattelse af Danmarks tilvalgsordning kan gøre det mindre acceptabelt, at Danmark f.eks. trækker i nødbremsen på RIA-området. De politiske omkostninger for Danmark ved at trække i nødbremsen vil sandsynligvis være større end for andre medlemslande, da Danmark indledningsvis vil have haft muligheden for ikke at deltage i den foreslåede nye lovgivning.

Det skal i øvrigt nævnes, at Danmark, selvom retsforbeholdet omformes til en tilvalgsordning, siden hen ved en folkeafstemning kan vælge at ophæve det danske retsforbehold fuldstændigt.

### **Boks 5.8 Tilvalgsordningen**

- Med Lissabon-traktaten får Danmark mulighed for at vælge fra sag til sag, om Danmark vil deltage i en RIA-retsakt eller ej. Det giver en ny form for fleksibilitet for Danmark.
- Tilvalgsmodellen stiller større krav til den danske EU-beslutningsproces i Folketinget og ministerierne, eftersom man løbende skal vurdere fordele og ulemper ved at tilvælge eller fravælge en retsakt. Over for resten af EU vil en begrænset brug af tilvalgsordningen skabe en vis usikkerhed om Danmarks engagement i RIA-området.

### **5.8.3 Opsummering**

Samlet set står Danmark med Lissabon-traktaten over for en helt ny situation, når det gælder samarbejdet om RIA. Lige meget hvilken kurs der vælges, vil Danmark kunne se frem til en ændret position i dette hurtigt voksende samarbejdsområde. Hvor Danmark oprindeligt var fuldt med på RIA-området, er situationen i dag, at Danmark er halv deltager. På det politi- og strafferetlige område er man fuldt med, på størstedelen af udlændingeområdet, asyl og civilret deltager man ikke, og på området for grænsekontrol, og hvad angår dele af området for ulovlig indvandring, er man, fordi det er udbygning af Schengen-reglerne, de facto bundet af reglerne, men uden at kunne stemme. Hvis Danmark bevarer sit forbehold for det overstatslige samarbejde, og Lissabon-traktaten træder i kraft, vil Danmark inden for en årrække sandsynligvis ikke længere kunne deltage i nogen dele af det bindende samarbejde inden for RIA-samarbejdet med undtagelse af de omtalte Schengen-regler og parallelaftalerne. Et fortsat forbehold vil altså reducere og til sidst udelukke Danmark fra deltagelse i det bindende RIA-samarbejde. Selv uden traktatændringer vil Danmark med et fortsat forbehold kunne se frem til at blive udelukket fra stadigt større dele af samarbejdet.

- Hvad enten retsforbeholdet fastholdes, omdannes eller afskaffes, stiller Lissabon-traktaten Danmark i en ny situation. Der er ingen status quo.
- Lissabon-traktaten lægger op til et mere intensivt, men også mere åbent, RIA-samarbejde. Det sker særligt ved overgangen til overstatsligt samarbejde og brug af flertalsafgørelser og medbestemmelse for Europa-Parlamentet på stort set alle områder.
- Danmark vil på grund af forbeholdet for overstatsligt samarbejde i løbet af nogle år sandsynligvis ikke længere kunne deltage i det bindende samarbejde inden for RIA-samarbejdet, herunder politi- og strafferetssamarbejdet. Eneste undtagelse vil være Schengen-reglerne og parallelaftalerne.
- Der tegner sig tre forskellige scenarier:
  - A. Danmark med **fortsat retsforbehold**.
  - B. Danmark **uden retsforbehold**.
  - C. Danmark med en **tilvalgsordning**.

- <sup>1</sup> Monar, Jörg (2007): "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies* 45, s. 227.
- <sup>2</sup> Dette fulgte af den såkaldte *passerelle* i EU-traktatens artikel K.9.
- <sup>3</sup> Dog blev der indført en række betingelser, således at der for de fleste af disse områder de første fem år fortsat gjaldt enstemmighed, at Kommissionen delte initiativretten med medlemsstaterne, at Europa-Parlamentet ikke havde medbestemmelse, men blot skulle høres, og at der var begrænset jurisdiktion for EF-Domstolen.
- <sup>4</sup> Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling
- <sup>5</sup> Integrationen skete ved den såkaldte Schengen-protokol, der fastslår at både den oprindelige Schengen-aftale fra 1985, Schengen-konventionen fra 1990 og alle beslutninger fra Schengen-eksekutivkomiteen overgik til EU-samarbejdet.
- <sup>6</sup> Protokol (nr. 2) om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, artikel 3.
- <sup>7</sup> Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling, artikel 5.
- <sup>8</sup> Resultattavlemodellen bruges fortsat og opdateres halvårligt. Oversigten kan findes på Kommissionens hjemmeside. ([http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/scoreboard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/scoreboard_en.htm)).
- <sup>9</sup> Kom (2004): 4002, 2. juni 2004.
- <sup>10</sup> FN (2007): *UN World Drug Report 2007*, s. 170. ([http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR\\_2007.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/wdr07/WDR_2007.pdf)).
- <sup>11</sup> Wall, David S. (red.) (2001): *Crime and the Internet*, London: Routledge; Newman, Graeme R. & R. V. G. Clarke (2003): *Superhighway Robbery: Preventing E-commerce Crime*, Devon: Willan Publishing.
- <sup>12</sup> Lovet, Guillaume (2006): "Dirty Money on the Wires: The Business Models of Cyber Criminals", paper præsenteret på Virus Bulletin Conference 2006, se også Nikolaj Devantier: "Flere penge i net-kriminalitet end i narko-handel", *Computeworld*, 24. okt. 2006.
- <sup>13</sup> FN's Kontor for Bekæmpelse af Narkotika og Kriminalitet. (<http://www.unodc.org>).
- <sup>14</sup> Europol (2007): *Organised crime threat assessment 2007*. ([http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2007.pdf))
- <sup>15</sup> Walsh, James I. (2006): "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough", *Journal of Common Market Studies* 44:3, s. 625-643.
- <sup>16</sup> Storbritannien og Irland deltager kun i det politimæssige og retlige samarbejde om straffesager, bekæmpelse af narkotika og etableringen af informationssystemet SIS. Norge og Island, der ikke er medlemmer af EU, deltager også i Schengen-samarbejdet. Schweiz underskrev 16. okt. 2004 en aftale om at tilslutte sig Schengen, og ved en folkeafstemning 5. juni 2005 stemte et flertal af den schweiziske befolkning for aftalen. Schweiz tiltræder Schengen-samarbejdet den 1. nov. 2008.
- <sup>17</sup> I Danmark blev gennemførelsen af konventionen vedtaget ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen.
- <sup>18</sup> Amsterdam-traktatens protokol (nr. 2) om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.
- <sup>19</sup> Bilaterale aftaler under Schengen-konvention kan være mere vidtgående. Tysk politi har således ifølge en tysk-schweizisk aftale fra 1999 ret til at arrestere en person på schweizisk territorium. Politiet i Benelux har også et tæt samarbejde. Før FIFA-cuppen i 2006 blev Tyskland og Østrig for eksempel enige om at placere deres politi under hinandens kommando, når det var nødvendigt, og gav politifolk fra ét land lov til at foretage hemmelige operationer på det andet lands territorium, jf. Brady, Hugo (2007): "Europol and the European Criminal Intelligence Model: A Non-state Response to Organised Crime". ([http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/ARI2007/ARI126-2007\\_Brady\\_EUROPOL.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analysis/ARI2007/ARI126-2007_Brady_EUROPOL.pdf)).
- <sup>20</sup> Det følger af Danmarks erklæringer til Schengen-konventionen. Danmark og Sverige har 6. okt. 1999 indgået en aftale om politimæssigt samarbejde i Øresunds-regionen. Aftalen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 318 af 4. maj 2000. Danmark har også indgået en bilateral samarbejdsaftale med Tyskland (jf. bkg. 9, 2001 smh. lov 418, 1997 om Schengen).
- <sup>21</sup> Det følger af Danmarks erklæringer til Schengen-konventionen. Danmark og Sverige har den 6. okt. 1999 indgået en aftale om politimæssigt samarbejde i Øresunds-regionen. Aftalen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 318 af 4. maj 2000. Danmark har også indgået en bilateral samarbejdsaftale med Tyskland.
- <sup>22</sup> *Berlingske Tidende*, 15. maj 2002.
- <sup>23</sup> Rådskokument 5968/02, s. 2.1.
- <sup>24</sup> Det retlige grundlag for SIS II findes i tre retsakter, *Forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)* L 381/4 af 28.12.2006), *Forordning om adgang til anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) for de tjenester i medlemsstaterne, der har ansvaret for udstedelse af registreringsattester for motorkøretøjer (Den Europæiske Unions Tidende L 381/41 af 28. dec. 2006)* samt *Afgørelse om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II)* L 205/63 af 7. aug. 2007.
- <sup>25</sup> Datatilsynet (2005): *Undersøgelse af indberetninger i henhold til Schengen-konventionen*, 10. juni 2005. ([http://www.datatilsynet.dk/index.php?id=325&tx\\_ttnews%5btt\\_news%5d=219&no\\_cache=1](http://www.datatilsynet.dk/index.php?id=325&tx_ttnews%5btt_news%5d=219&no_cache=1)).
- <sup>26</sup> Protokol om ændring af Europol-konventionen (fælles efterforskningshold og efterforskningsanmodninger, EFT C312, 16. dec. 2002, s.1.
- <sup>27</sup> Interview med dansk embedsmand.
- <sup>28</sup> Rådets forordning (EF) 871/2004 tilkendegav, at Europols ansatte også kan få adgang til SIS-databasen.
- <sup>29</sup> Bunyan, Tony (2006): *Statewatch analysis. The EU's Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee*. (<http://www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf>).
- <sup>30</sup> Boer, Monica den & Jörg Monar (2004): "Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies* 40, Annual Review, s. 11-28.
- <sup>31</sup> Forslag til rådsbeslutning 5055/07.
- <sup>32</sup> Peers, Steve (2007): *Statewatch analysis. Europol: The final step in the creation of an "Investigative and*

---

*Operational European Police Force*". (<http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf>).

<sup>33</sup> Wagner, Wolfgang (2006): "Guarding the guards. The European Convention and the communitization of police co-operation", *Journal of European Public Policy* 13:8, s. 1230-1246.

<sup>34</sup> Vestergaard, Jørn (2004): "Den europæiske arrestordre – udlevering til strafforfølgning mv.", *Tidsskrift for Kriminalret* 9, s. 555-567.

<sup>35</sup> Rådsafgørelse af 21. nov. 2005 om udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

<sup>36</sup> Det vigtigste instrument har været Europa-rådets konvention om gensidig hjælp ved kriminalsager. Men konventionen er ganske kompleks, så den udgør ikke for alvor et grundlag for international kriminalitetsbekæmpelse. Storbritannien kræver eksempelvis mange detaljer fra de lande, som udbeder sig materiale, og Spanien har ofte glemt anmodninger fra andre lande.

<sup>37</sup> Elholm, Thomas (2001): "Nytter EU's harmonisering af EU-retten?", *Lov & Ret* 5, s. 21-25.

<sup>38</sup> *Forslag til Rådets Rammeafgørelse om ændring af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RLA om bekæmpelse af terrorisme* (2007).

<sup>39</sup> Vestergaard, Jørn (2006): "Strafferetlig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme", *Tidsskrift for Kriminalret* 1/2006.

<sup>40</sup> Rådets fælles holdning 2001/930/FUSP, Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP og Rådets forordning 2580/2001.

<sup>41</sup> Dette er sket med den fælles holdning 2002/402 samt Rådets forordning 881/2002.

<sup>42</sup> Seneste liste er Rådets fælles holdning 2007/445/EF/FUSP. Kriterierne for optagelse på EU's terrorliste fremgår af Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP artikel 1, stk. 2-4, og selve listen er optrykt som bilag til den fælles holdning.

<sup>43</sup> *Advocate General's Opinion in Case C-402/05*.

<sup>44</sup> Elholm, Thomas (2006): "EU's strafferetlige samarbejde – er lig med øget repression i Norden?", *Juristen* 4, s. 134-142.

<sup>45</sup> Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM(2007) 654)

<sup>46</sup> Elholm, Thomas (2005): "Historisk EU-dom", *Advokaten* 11, 14. nov. 2005;

<sup>47</sup> Elholm, Thomas (2008): "Det retlige forbehold og strafferetten", i Birgitte Egelund Olsen & Karsten Engsig Sørensen (red.): *Europæiseringen af dansk ret*, København: DJØF.

<sup>48</sup> *Forslag af 2. marts 2006 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 91/477/EØF om erhvervelse og besiddelse af våben* (KOM (2006) 93 endelig).

<sup>49</sup> *Ændret forslag til Direktiv om strafferetlige foranstaltninger til håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder*, KOM(2006)0168.

<sup>50</sup> I øjeblikket varierer straffene for piratkopiering i EU fra 859 euro i Grækenland til 98.000 euro i Nederlandene.

<sup>51</sup> Pagh, Peter (2005): "EF-dom ændrer indholdet i det danske forbehold for EU's retlige samarbejde – miljøstrafferet en del af det overstatslige samarbejde", *UfR* 2005 B.347-352.

<sup>52</sup> House of Lords (2008): *Frontex: the EU external borders agency*, House of Lords-rapport, 5. marts 2008.

<sup>53</sup> Tallene stammer fra Kommissionen (2008): *New tools for an integrated European Border Management Strategy*, pressemeddelelse, MEMO/08/85, 13. feb. 2008.

<sup>54</sup> Gammeltoft-Hansen, Thomas (2006): "EU's umulige grænsekontrol", *Udenrigs* 2.

<sup>55</sup> Danmarks protokol, artikel 4.

<sup>56</sup> Danmarks protokol, artikel 5. Se mere om Danmarks deltagelse i Schengen-relaterede retsakter i afsnit 4.1.

<sup>57</sup> Også kaldet *Den Fælles Håndbog*, senest ændret ved forordning (EF) 2133/2004, 16. dec. 2004.

<sup>58</sup> Integrationen skete ved den såkaldte Schengen-protokol, der fastslår, at både den oprindelige Schengen-aftale fra 1985, Schengen-konventionen fra 1990 og alle beslutninger fra Schengen-eksekutivkomiteen overgik til EU-samarbejdet.

<sup>59</sup> Forordning (EF) 562/2006, 15. marts 2006.

<sup>60</sup> Schweiz blev associeret Schengen-samarbejdet i 2004, se Rådets afgørelse 2004/849/EF, 25. okt. 2004. Liechtenstein underskrev for nylig en tilsvarende aftale. De er dog endnu ikke blevet implementeret, se Rådets afgørelse 2008/262/EF, 28. feb. 2008.

<sup>61</sup> Kontrollen i lufthavnene blev først ophævet 31. marts 2008. Cypern var det eneste land fra 2004-udvidelsen, der ikke kom med. Ophævelsen af den interne grænsekontrol bygger på vurderinger fra en særlig arbejdsgruppe for Schengen-evaluering, der består af eksperter fra alle medlemslande.

<sup>62</sup> Atger, Anaïs Faure (2003): "The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement og a scattered web of security checks?", *CEPS Challenge Paper* 8, marts; Groenendijk, Kees: "New Borders behind Old Ones: Post Schengen Controls Behind the Internal Borders – Inside the Netherlands and Germany", i E. Guild, P. Minderhoud & K. Groenendijk (2003): *In Search of Europe's Borders*, Haag: Kluwer.

<sup>63</sup> Mellem 2000 og 2005 blev midlertidig kontrol ved de indre grænser genindført i mindst 29 tilfælde, jf. Peers, Steve (2006): *Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, 2006, s.133.

<sup>64</sup> Listerne er opregnet i forordningen om *Fælles Konsulære Instrukses* (2005/C 326/01), men bliver i øvrigt løbende opdateret, senest ved Meddelelse 2008/C 74/12.

<sup>65</sup> Se mere herom i afsnit 4.3.

<sup>66</sup> Kom (2006) 3, 10. jan. 2006.

<sup>67</sup> Ligesom for grænsekontrollen forventes EU's og Schengen-samarbejdets forskellige visumregler at blive revideret og samlet i et fælles Schengen-visumkodeks, Kom (2006) 403, 19. juni 2006.

<sup>68</sup> Den endelige forordning er endnu ikke vedtaget, Kom (2004) 835, 28. dec. 2004.

<sup>69</sup> Som en del af dette diskuterer man bl.a. mulighederne for at samarbejde mellem forskellige EU-landes konsulater og at outsource ansvaret for optagelse af visumansøgninger til private firmaer. Se bl.a. Kom (2006) 269, 31. maj 2006.

<sup>70</sup> Hertil kommer Danmarks bidrag til etableringen af det centrale register i Strasbourg og de løbende driftsudgifter. Integrationsministeriets notat 2007/4050-969, 22. maj 2007, s. 10.

- <sup>71</sup> VIS vil også kunne spille en rolle i forhold til at afgøre, hvilket land der er ansvarligt for at behandle en asylansøgning under Dublin-reglerne. Se herom afsnit 4.4.
- <sup>72</sup> Se bl.a. Europa-Parlamentets resolution, COD/2004/0287, 7. juni 2007.
- <sup>73</sup> Forordning (EF) 2007/2004, 22. dec. 2004.
- <sup>74</sup> Frontex: "Information on the activities of Frontex during the years 2006 and 2007", 4. jan. 2008.
- <sup>75</sup> Operation GORDIUS.
- <sup>76</sup> Operation NAUTILUS og HERA-operationerne.
- <sup>77</sup> Kom (2008) 67, 13. feb. 2008.
- <sup>78</sup> Se bl.a. Rijpma, J. og M. Cremona (2007): "The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law", *EUI Working Paper* 1; Carrera S. (2007): "The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands", *CEPS Working Paper* 261; Gammeltoft-Hansen, Thomas (2008): "The Refugee, the Sovereign and the Sea: EU interdiction policies", *DIIS Working Paper* 6.
- <sup>79</sup> (<http://frontex.europa.eu/finance/>).
- <sup>80</sup> Kom (2008) 69, 13. feb. 2008.
- <sup>81</sup> Forordning (EF) 863/2007, 11. juli 2007.
- <sup>82</sup> Kom (2008) 68, 13. feb. 2008 og Kom (2008) 69, 13. feb. 2008. Se derudover afsnit 4.4.
- <sup>83</sup> Undtagelsen hertil er dog ARGO-programmet, der finansierede grænsekontrollprojekter i medlemslandene fra 2002-2006 samt ADS-traktaten mellem EU og Kina, der giver nemmere adgang for borgere inden for Schengen-området til at få visum til Kina. Disse tiltag er ikke en udbygning af Schengen-samarbejdet, og Danmark har derfor ikke mulighed for at tilslutte sig mellemstatsligt. Disse to tiltag gælder således heller ikke for Island, Norge og Schweiz.
- <sup>84</sup> Beslutning 574/2007/EF, 23. maj 2007. De tre andre fonde er Integrationsfonden, Tilbagesendelsesfonden (se afsnit 4.4) og Flygtningefonden (se afsnit 4.5).
- <sup>85</sup> I det følgende bruges henholdsvis termerne "ulovlig indvandring" og "irregulære indvandrere"; det første beskriver en ulovlig handling, det sidste beskriver mere specifikt udlændinge med ulovligt ophold – noget, der dog ikke gør disse mennesker illegale.
- <sup>86</sup> IOM (2008): "Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration", 27. marts 2008.
- <sup>87</sup> Kommissionen (2007): "Europe's Demographic Future: Facts and figures on challenges and opportunities", okt.
- <sup>88</sup> Koppel, O. (2007): "Ingenieurmangel in Deutschland – Ausmaß und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen", Institut der deutschen Wirtschaft und Verein Deutscher Ingenieure e.V, 2007, s. 20.
- <sup>89</sup> *Gazzetta Ufficiale* (2007): "Decreto del presidente del Consiglio dei ministri sulla programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2007", 30. nov. 2007.
- <sup>90</sup> Dette ændrer sig dog med Lissabon-traktatens ikrafttrædelse 1. jan. 2009. Se herom afsnit 4.8.
- <sup>91</sup> Kom (2001) 387, 11. juli 2001.
- <sup>92</sup> Kom (2005) 462, 27. sep. 2005 samt Kom (2005) 669, 21. dec. 2005.
- <sup>93</sup> Direktiv 2005/71/EF, 12. okt. 2005.
- <sup>94</sup> Direktiv 2004/114/EF, 23. dec. 2004.
- <sup>95</sup> Kom (2007) 637, 23. okt. 2007.
- <sup>96</sup> For en analyse af Kommissionens forslag til Blue Card-ordningen, se Guild, Elspeth (2007): "EU Policy on Labour Migration: A First Look at the Commission's Blue Card Initiative", *CEPS Policy Brief* 145, nov.
- <sup>97</sup> Peers, Steve (2006): *Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, s. 24.
- <sup>98</sup> Rådskedokument 16054/04, 13. dec. 2004; Kom (2005) 389, 1. sep. 2005.
- <sup>99</sup> Rapporten for 2007 kan findes som Kom (2007) 512, 11. sep. 2007.
- <sup>100</sup> Beslutning 2007/435/EF, 25. juni 2007.
- <sup>101</sup> Direktiv 2003/109/EF, 25. nov. 2003.
- <sup>102</sup> Kom (2007) 298, 6. juni 2007. Se derudover UNHCR (2008): *Observations on the Commission Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EF*, 29. feb. 2008.
- <sup>103</sup> Direktiv 2003/86/EF, 22. sep. 2003.
- <sup>104</sup> *Europa-Parlamentet v. Rådet*, EF-Domstolen, sag nr. C-540/03, 27. juni 2006.
- <sup>105</sup> For en mere omfattende sammenligning, se Kjær, Kim U. (2004): "EU's familiesammenføringsdirektiv og dansk ret", *Ægtefællesammenføring i Danmark*, Udredning nr. 1, Institut for Menneskerettigheder, s. 126-130.
- <sup>106</sup> Retten til familiesammenføring i et andet EU-land for "vandrende arbejdstagere" stammer fra ganske tidlige EF-regler, se f.eks. Forordning (EØF) 1612/68, 15. okt. 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed.
- <sup>107</sup> Dette er først og fremmest fastslået gennem en række domme fra EF-Domstolen. Se særligt *Singh v. Storbritannien*, EF-Domstolen, sag nr. C-370/90, 7. juli 1992, der har givet anledning til den såkaldte "Singh-doktrin". *Akerich v. Storbritannien*, EF-Domstolen, sag nr. C-109/01, 23. sep. 2003.
- <sup>108</sup> Se *Carpenter v. Storbritannien*, EF-Domstolen, sag nr. C-60/00, 11. juli 2002 – heraf "Carpenter-doktrinen".
- <sup>109</sup> Se hhv. udlændingelovens paragraf 6 og paragraf 9.
- <sup>110</sup> Direktiv 2004/38/EF, 29. april 2004, jf. udlændingeloven, paragraf 6.
- <sup>111</sup> *Eind v. Holland*, EF-Domstolen, sag nr. C-291/05, 11. dec. 2007.
- <sup>112</sup> Brev fra Kommissionen til Henrik Vinther Olesen, journal DG-JLS/C3/AH/im/D(2006) 5710, trykt i *Morgenavisen Jyllands-Posten* 11. maj 2006.
- <sup>113</sup> *Sabin v. Østrig*, EF-Domstolen, sag nr. C-551/07, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet 11. dec. 2007.

- 
- <sup>114</sup> For en mere udførlig beskrivelse af de danske familiesammenføringsregler i forhold til EU's regler for fri bevægelighed se Starup, Peter (2008): "Europæiseringen af dansk familiesammenføringsret", i B. Egelund Olsen & K. Engsig Sørensen (red.): *Europæiseringen af dansk ret*, DJØF; Thomassen, Henrik & Pernille Breinholdt Mikkelsen (2006): "Indrejse og ophold for udlændinge omfattet af EU-reglerne", i L.B. Christensen mfl.: *Udlændingeret*, DJØF, s. 267ff. Det ovenstående bygger hovedsageligt på disse tekster.
- <sup>115</sup> Europa-Kommissionen (2008): *New tools for an integrated European Border Management Strategy*, pressemeddelelse, MEMO/08/85, 13. feb. 2008. Tallet er dog i sagens natur svært at verificere, og andre sætter det væsentlig lavere. IOM skønner således, at der er omkring 4,5 millioner irregulære indvandrere i EU, og Global Commission for International Migration, at der er 2-3 millioner.
- <sup>116</sup> Kom (2001) 672, 15. nov. 2001; Kom (2002) 175, 10. april 2002; samt Kom (2002) 562, 14. okt. 2002. Se herudover EFT C 142 af 14. juni 2002 og Rådsk dokument 14673/02, 25. nov. 2002.
- <sup>117</sup> Direktiv 2002/90, 28. nov. 2002; rammeafgørelse 2002/946, 28. nov. 2002.
- <sup>118</sup> Rammeafgørelse 2002/629, 19. juli 2002.
- <sup>119</sup> Direktiv 2004/81/EF, 29. april 2004. Tilsvarende regler findes i Danmark.
- <sup>120</sup> Rådets meddelelse 2005/C 311/01, 9. dec. 2005, samt rådsbeslutning 2003/209/EF, 25. marts 2003.
- <sup>121</sup> Kom (2007) 249, 16. maj 2007.
- <sup>122</sup> Direktiv 2001/40/EF, 28. maj 2001; rådsbeslutning 2004/191/EF, 23. feb. 2004.
- <sup>123</sup> Direktiv 2003/110/EF, 25. nov. 2003; rådsbeslutning 2004/573/EF, 29. april 2004.
- <sup>124</sup> Det første informationssystem stammer helt tilbage fra 1992, kaldet CIREFI. I 2005 oprettede man desuden et webbaseret informationsnetværk, Iconet. Udsendelsesfondens budget for 2008-2013 er 676 millioner euro, beslutning 575/2007/EF, 23. maj 2007.
- <sup>125</sup> Kom (2005) 391, 1. sep. 2005.
- <sup>126</sup> Rådsk dokument 6541/08, 15. feb. 2008, samt 7774/08, 25. marts 2008.
- <sup>127</sup> EU-tilbagetageaftaler er i dag underskrevet med Albanien, Bosnien-Hercegovina, Hong Kong, Macao, Makedonien (FYROM), Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien, Sri Lanka og Ukraine. Forhandlinger er desuden igangsat med bl.a. Kina og Marokko.
- <sup>128</sup> Se mere herom i Gammeltoft-Hansen, Thomas (2006): "Outsourcing Migration Management: EU, power and the external dimension of asylum and immigration policy", *DIIS Working Paper*, 2006:1.
- <sup>129</sup> Rådsk dokument 15744/05, 13. dec. 2005.
- <sup>130</sup> Se f.eks. Gatev, Ivalyo (2008): "Border Security in the Eastern Neighbourhood: Where Bio-Politics and Geopolitics Meet", *European Foreign Affairs Review* 13, s. 97-116.
- <sup>131</sup> Jiménez-Martín, Sergi, Natalia Jorgensen & José Mariá Labeaga (2007): *The Volume and Geography of Remittances from the EU*, Den Europæiske Kommission.
- <sup>132</sup> Inter Press Service (2007): *35 Countries Agree to Regulate Flows Across Mediterranean*, 20. nov. 2007.
- <sup>133</sup> Rådskonklusioner, 15966/07, 6. dec. 2007.
- <sup>134</sup> Forordning (EF) 343/2003, 18. feb. 2003.
- <sup>135</sup> ECRE (2008): *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, marts.
- <sup>136</sup> Kom(2007) 201, s. 11.
- <sup>137</sup> Forordning (EF) 2725/2000, 11. dec. 2000.
- <sup>138</sup> Dansk Flygtningehjælp (2001): *The Dublin Convention: Study on its Implementation in the 15 Member States of the European Union*, januar.
- <sup>139</sup> Udlændingetjeneste (2007): *Tal og fakta på udlændingeområdet 2006*, marts.
- <sup>140</sup> EF-traktatens artikel 63.
- <sup>141</sup> Se f.eks. *T.I. v. UK*, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, sag nr. 43844/98, 7. marts 2000 (admissibility).
- <sup>142</sup> Direktiv 2003/9/EF, 27. jan. 2003.
- <sup>143</sup> Direktiv 2004/83/EF, 29. april 2004.
- <sup>144</sup> Direktiv 2005/85/EF, 1. dec. 2005.
- <sup>145</sup> I forbindelse med disse lister lagde Europa-Parlamentet sag an mod Rådet ved EF-Domstolen, der annullerede de pågældende artikler i direktivet, fordi de ikke var blevet vedtaget med medbestemmelse for Parlamentet. *Parliament vs. Council*, EF-Domstolen, sag nr. C 133/06, 6. maj 2008.
- <sup>146</sup> Vedsted-Hansen, Jens (2004): "Asyl og indvandring i EU – harmonisering med forbehold", *Lov & Ret* 8, s. 17-22.
- <sup>147</sup> Peers, Steve (2006): *Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, 2006, s. 341; UNHCR (2007): *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, sep.
- <sup>148</sup> Monar, Jörg (2007): "Justice and Home Affairs", *Journal of Common Market Studies* 45, 2007, s. 108.
- <sup>149</sup> Direktiv 2001/55/EF, 20. juli 2001.
- <sup>150</sup> Beslutning 2000/596/EF, 13. dec. 2000, videreført fra 2005 af beslutning 2004/904/EF, 2. dec., der igen blev afløst af beslutning 572/2007/EF, 23. maj 2007 for perioden 2008-2013.
- <sup>151</sup> Forordning (EF) 826/2007, 11. juli 2007; Kom(2006) 67, 17. feb. 2006.
- <sup>152</sup> Kom(2005) 388, 1. sep. 2005.
- <sup>153</sup> Forordning (EF) 491/2004, 27. dec. 2004.
- <sup>154</sup> Forordning (EF) 1905/2006, 18. dec. 2006, artikel 16.
- <sup>155</sup> Kom (2007) 301, 6. juni 2007.



- 
- <sup>156</sup> UNHCR (2006): *The Dublin II Regulation: A Discussion Paper*, Genève, april; ECRE (2006): Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe”, London, marts.
- <sup>157</sup> Lassen, Nina (2007): *Centrale EU-direktiver vedrørende asyl- og ophold: På hvilke områder er der ringere standarder i Danmark?*, København: Dansk Flygtningehjælp, aug.
- <sup>158</sup> Statsrådet i Nederlandene, Justitsafdelingen, sag nr. 20070214/1, 12. okt. 2007.
- <sup>159</sup> UNHCR (2008): *Statement on Subsidiary Protection Under the EC Qualification Directive for People Threatened by Indiscriminate Violence*, Genève, jan.
- <sup>160</sup> Meeusen, Jan (2007): “Instrumentalisation of Private International Law in the European Union: Towards a European Conflicts Revolution”, *European Journal of Migration and Law* 9, s. 287-305.
- <sup>161</sup> Forordning (EF) 44/2000, 22. dec. 2000 (ikrafttræden den 1. marts 2002).
- <sup>162</sup> Forordning (EF) 864/2007, 11. juli 2007.
- <sup>163</sup> Forordning (EF) 1348/2000, 29. maj 2000, ændret ved forordning (EF) 1393/2007. Forordningen har fundet anvendelse i Danmark siden 1. juli 2007, jf. bekendtgørelse nr. 416 af 8. maj 2007 om ikrafttræden af lov om ændring af retsplejeloven og bekendtgørelse nr. 1476 af 12. dec. 2007.
- <sup>164</sup> Justitsministeriets notat om parallelaftaler, Retsudvalget (2. samling) REU alm. del – Bilag 349 Svar på Spørgsmål 150.
- <sup>165</sup> Beregnet efter *Eurostat Yearbook 2008* og udtræk fra Eurostats databank. EU’s interne handel er beregnet ud fra EU-27-landenes eksport til hinanden som procent af BNP.
- <sup>166</sup> Forordning (EF) 1346/2000, 29. maj 2000.
- <sup>167</sup> Forordning (EF) 805/2004, 21. april 2004.
- <sup>168</sup> Forordning (EF) 1896/2006, 12. december 2006.
- <sup>169</sup> Grønbog om procedure for betalingspåbud KOM 2002/0746.
- <sup>170</sup> Direktiv 2002/8 (EF), 27. januar 2003.
- <sup>171</sup> Direktiv (EF) 2004/80, 29. april 2004.
- <sup>172</sup> Europaudvalget, Folketingets EU-konsulent: “Gennemgang af Kommissionens forslag om lovvalg i ægteskabsager”.
- <sup>173</sup> Forordning (EF) 1347/2000, 29. maj 2000.
- <sup>174</sup> Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) 2201/2003, for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabsager (KOM (2006) 399).
- <sup>175</sup> Nielsen, Peter Arnt (2002): “Civilretlige aspekter af Danmarks retlige forbehold”, *Ugeskrift for Retsvæsen* 2002 B, s. 167ff.
- <sup>176</sup> Interview med dansk embedsmand.
- <sup>177</sup> Nielsen, Peter Arnt (2007): ”Danmarks civilretlige parallelaftaler”, *Ugeskrift for Retsvæsen*, bind 1, s. 175-178.
- <sup>178</sup> Grunden er, at Kommissionen har initiativret til at fremsætte forslag til retsakter på det civilretlige område og dermed også ekstern kompetence, dvs. kompetence til at forhandle konventioner på dette område med tredjestater, eller som i dette unikke tilfælde, en egen medlemsstat, der står uden for samarbejdet på det valgte område.
- <sup>179</sup> Jf. afsnit 5.2.3.
- <sup>180</sup> Danmark har dog mulighed for at anmode Kommissionen om udsættelse af fristen.
- <sup>181</sup> Her vil Danmark i modsætning til de andre lande ikke være underlagt den fulde domstolskontrol med hensyn til eksisterende retsakter. Denne præcisering skal ses i sammenhæng med, at Lissabon-traktaten indfører fuld domstolskontrol efter fem år til politi- og strafferetsområdet – men altså ikke for Danmarks vedkommende.
- <sup>182</sup> Hvis en retsakt fra søjle 3 inden da ændres, indtræder fuld domstolskontrol med hensyn til den pågældende retsakt for de medlemslande, der deltager i ændringen, men altså ikke for Danmark.
- <sup>183</sup> For en gennemgang af Storbritanniens erfaringer med fordele og ulemper ved opt-in-modellen, se Adler-Nissen, Rebecca (udkommer snart): ”Behind the Scenes of Differentiated Integration: Circumventing National Opt-Outs in Justice and Home Affairs”, *Journal of European Public Policy*.
- <sup>184</sup> I henhold til “Folketingets Europaudvalgs beretning om regler, procedurer og praksis i udvalget” fremsender regeringen grundnotater til Europaudvalget og andre relevante fagudvalg, senest fire uger efter at et Kommissionsforslag er fremlagt. Før Rådets førstebehandling af forslaget fremlægger regeringen mundtligt forslaget og sit syn på forslaget over for Europaudvalget enten i form af en orientering eller med det formål at indhente et forhandlingsmandat.