

Executive summary

EU-Kommissionen er kommet med et udspil til det politiske program for EU's retspolitik de næste fem år. Det såkaldte Stockholm-program er ambitiøst og sigter grundlæggende mod at "normalisere" retspolitikken og dermed komme af med de mange undtagelsesbestemmelser og nationale særordninger, der har præget politikken på dette område. Udkastet indeholder vidtrækkende planer for hvordan EU fremover skal sikre EU-borgernes rettigheder, forebygge terror og international kriminalitet og håndtere indvandring og asylpolitik. Selvom Danmark har et forbehold, kan vi næppe undgå at blive påvirket. Hvis programmet vedtages vil det danske retsforbehold både komme til at "vokse" og "krympe".

Juni 2009

Ambitiøs plan for fremtidens retspolitik i EU

Thomas Gammeltoft-Hansen

tgh@diis.dk
www.diis.dk/tgh

INDLEDNING

EU-Kommissionen fremlagde i denne uge et politisk program for EU's retspolitik de næste fem år. Stockholm-programmet er det hidtil mest ambitiøse udspil til en samlet retspolitik for Europa. Hvis programmet bliver vedtaget og gennemført, går EU ind i en ny fase på det her område, der vil kunne mærkes direkte af alle EU-borgere – fra fælles regler i forhold til bl.a. skilsmisser og handel på nettet, over indførelsen af et fælles asylsystem og indvandringspolitik, og til mere tværgående politisamarbejde og bekæmpelse af terror.

Retspolitikken blev i 1999 lanceret som et prestigeprojekt for EU; symbolet på, at EU ikke bare var et økonomisk men nu også et politisk fællesskab. Siden da har det dog været fyldt med konflikter, der har gjort det svært at nå til enighed og gang på gang forsinket den politiske proces. Medlemslandene har været meget tøvende med at afgive suverænitet på politisk følsomme områder som indvandringspolitik og politisamarbejde. Derudover har man indtil nu på mange områder nøjedes med at vedtage minimumsregler med mange undtagelser og nationale særordninger. Sidst, men ikke mindst, er hele retspolitikken præget af en grundlæggende udfordring om på den ene side at sikre frihed og rettigheder, og på den anden side at garantere kontrol og sikkerhed, der ofte betyder en indskrænkning i denne frihed. Den balance kan være svær nok at finde for hver enkelt medlemsland, men det bliver for alvor en udfordring, når der skal skabes enighed blandt 27 lande, alle med forskellige retskulturer.

Det er på denne baggrund, at Kommissionens udspil bliver interessant og ambitiøst. Det nye i Stockholm-programmet er først og fremmest, at retspolitikken skal blive til et ”normalt” og integreret samarbejdsområde på linje med andre politikområder i EU. Samtidig bygger det ikke som tidligere udspil udelukkende på vidtløftige ideer men er, som Kommissionen selv peger på, udtryk for en ”modning”, hvor man i dag har næsten 10 års konkrete erfaringer med i bagagen.

RETTIGHEDER OG FRI BEVÆGELIGHED

Den første del af Kommissionens program handler om at sikre EU-borgeres rettigheder. Som den første internationale organisation regner EU med at underskrive den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der er derudover fokus på børns rettigheder og sårbare grupper. Her nævner Kommissionen specifikt romaerne, der er udsat for diskrimination i en række medlemslande, også selvom mange af dem er f.eks. rumænere og dermed EU-borgere. I takt med at der kommer mere digital forvaltning, skal der desuden udvikles bedre regler og teknologi til beskyttelse af persondata. Sidst, men ikke mindst, lægges der op til at EU-borgere skal beskyttes bedre når de rejser i udlandet og f.eks. kunne få hjælp på andre EU-landes konsulater.

For det andet skal EU i højere grad sikre den frie bevægelighed og nedbryde barrierer for EU-borgere, der ønsker at arbejde og bosætte sig i et andet EU-land. Reglerne er her mere eller mindre på plads, men undersøgelser peger på, at mange lande fortsat ikke implementerer dem ordentligt. Det er bemærkelsesværdigt, at der lægges så meget vægt på dette, netop i lyset af Metock-dommen, der blev kritiseret af en række lande for at trække retten til fri bevægelighed for langt. En enkelt indrømmelse gives dog her til bekymrede lande som f.eks. Danmark – nemlig at man vil undersøge mulighederne for at begrænse misbrug af reglerne om fri bevægelighed i forbindelse med bl.a. familiesammenføring.

TERROR, ORGANISERET KRIMINALITET OG GRÆNSEKONTROL

Et andet hovedpunkt er ”den indre sikkerhed”. Ligesom EU har udviklet en ekstern sikkerhedsstrategi, slår Kommissionen nu til lyd for, at EU også får en intern sikkerhedsstrategi. Strategien skal handle om tre ting. Det første er en forstærkning af politisamarbejdet og bekæmpelse af

grænseoverskridende kriminalitet såsom hvidvaskning af penge, narko- og våbensmugling og menneskehandel. Størstedelen af alvorlig kriminalitet i Danmark har i dag et grænseoverskridende element, og samarbejdet indenfor EU's politiaгентur, Europol, bliver derfor vigtigere og vigtigere. Europol vil fremover få en række nye opgaver og skal i højere grad samarbejde med myndigheder og kilder udenfor EU for at sikre bedre informationsudveksling om f.eks. narkosmugling og mulige terrorangreb.

Det andet ben i strategien er et mere effektivt strafferetssystem. Når kriminaliteten bliver grænseoverskridende, risikerer forskellige regler for udlevering af mistænkte og bevismateriale nemt at blive en kæp i hjulet i forhold til opklaring og retsforfølgelse. EU har allerede fået en fælles arrestordre, men derudover foreslår Kommissionen en fælles bevisordre, der skal gøre det nemt at få udleveret og accepteret bevismateriale i straffesager på tværs af medlemslandene. Et andet forslag er oprettelsen af et fælles system for straffeattester, der skal forhindre at personer, der er dømt for f.eks. pædofili, efterfølgende kommer til at arbejde med børn i andre EU-lande.

For det tredje lægges der vægt på en yderligere forstærkning af kontrollen med EU's ydre grænser. EU's grænseagentur, Frontex, kommer formentligt til at få en større rolle. I dag har Frontex hovedsæde i Warszawa, men fremover forestiller man sig, at der skal være regionale kontorer i de medlemslande, der er udsat for et særligt stort indvandringspres. Derudover skal grænsekontrollen blive bedre til at skelne mellem forskellige typer af rejsende. Den øgede kontrol er blevet en større og større barriere for vareimport, forretningsrejsende, turister og rejsende EU-borgere. For at gøre det nemmere for disse grupper er det blevet foreslået at udvikle et elektronisk ind- og udrejsesystem, der med brug af biometrisk data kan gøre det hurtigere at komme gennem kontrollen. Sidst, men ikke mindst, skal EU's nye asylkontor hjælpe med at sikre, at grænsekontrol ikke bliver en forhindring for flygtninges adgang til Europa.

Samlet set peger Kommissionen på, at der er behov for omfattende træning og udveksling mellem de enkelte landes myndigheder, hvis regler skal implementeres ensartet. Ganske ambitiøst foreslår Kommissionen derfor at mindst en tredjedel af alle politibetjente og grænsevagter i hele EU skal have modtaget undervisning i europæiske forhold indenfor de næste fem år.

DEN SVÆRE UDLÆNDINGEPOLITIK

Den tredje store udfordring er udlændingepolitikken. Kontrol med ulovlig indvandring fylder stadig meget, og her er det tydeligt at den immigrationspakt, som Sarkozy forhandlede igennem sidste år, præger programmet med vægt på tilbagevendelsesaftaler, strengere straffe til menneskesmuglere og arbejdsgivere, der ansætter ulovlige indvandrere. Men i forhold til tidligere lægger Stockholm-programmet langt mere vægt på lovlig indvandring. Det er de sidste år blevet tydeligt, at EU har behov for arbejdsindvandring på en række områder, og at der blandt de vestlige lande er konkurrence om at kunne tiltrække f.eks. højtuddannede. I dag er det sådan, at kun 5 % af de højtuddannede indvandrere fra Afrika søger mod Europa, mens næsten 90 % tager til USA. Derfor peger Kommissionen på behovet for at udvikle en mere fleksibel indvandringspolitik, der kan tilpasse sig behovene på arbejdsmarkedet, og et indvandringskodeks, der skal give alle lovlige indvandrere samme rettigheder på tværs af medlemslandene.

Det der fylder mest på indvandringsområdet er dog asylpolitikken. EU er netop nu i gang med at diskutere reglerne for et egentligt fælles asylsystem, der efter planen skal være gennemført senest i 2012. Men fælles regler garanterer ikke, at de bliver implementeret ensartet. Kommissionen foreslår derfor, at fælles træningsmoduler skal være obligatorisk for alle nationale asylmyndigheder, at der skal være langt strengere kontrol med hvordan landene anvender reglerne, og at hvert land periodisk skal evalueres. Samtidig skal med-

lemslandene senest fra 2014 gensidigt anerkende andre landes tildeling af asyl, hvilket i princippet betyder fri bevægelighed for anerkendte flygtninge indenfor EU. Programmet lægger derudover op til en række solidaritetsmekanismer, der skal hjælpe yderlandene, der ofte står med langt de fleste asylansøgere. F.eks. foreslås det at oprette en intern genbosætningsordning, hvor medlemslande kan tilbyde at tage en årlig kvote af flygtninge fra de lande, der er mest presset.

KOMMER DET TIL AT BLIVE VEDTAGET?

Stokholm-programmet må siges at være et modigt og ambitiøst udspil fra Kommissionen. Det gør på en række områder op med den forsigtighed og de mange særordninger, der har været indenfor retssamarbejdet. Samtidig fokuserer det ikke kun på sikkerhed og kontrol men i højere grad end tidligere også på rettigheder og frihed både for EU-borgere og udlændinge. Mange vil formentligt også mene, at det er et nødvendigt og stærkt tiltrængt udspil. Retspolitikken handler om så vigtige spørgsmål, at de nuværende regler simpelthen ikke er tilfredsstillende.

Det er dog langt fra sikkert, at Kommissionens forslag vil blive vedtaget i noget nær dets nuværende form. Der er fortsat modstand mod flere regler og harmonisering på dette område fra mange medlemslande. Især de sidst ankomne EU-lande vil formentligt stejle over ambitionsniveauet. De er kun lige blevet færdige med at gennemføre de eksisterende regler, og mange af landene har ikke tidligere haft nogen nævneværdig erfaring med f.eks. asylansøgere og grænsekontrol. Samtidig kommer Kommissionen ikke med nogen konkrete løsningsforslag til de virkelig svære spørgsmål, hvor linjerne er hårdt optrukne mellem medlemslandene. Det gælder bl.a. civilretlige spørgsmål som gensidig anerkendelse af domme og skilsmisser, hvor landenes retskultur er meget forskellig. Og det gælder på udlændingeområdet, hvor der blandt nogle lande fortsat er

udtalt modstand mod både bedre asylregler og bindende regler om lovlig indvandring. Man må derfor regne med, at Kommissionens forslag kommer til at være genstand for hårde forhandlinger, og det endelige resultat kommer ikke nødvendigvis til at ligne det oprindelige udspil.

RETSFORBEHOLDET BÅDE VOKSER OG KRYMPER

På trods af det danske retsforbehold kan Danmark næppe undgå at blive påvirket af Stokholm-programmet. Retsforbeholdet vil formentligt både komme til at vokse og til at krympe. Forbeholdet kommer til at vokse i den forstand, at Danmark kommer til at stå udenfor endnu mere EU-samarbejde i takt med, at nye regler bliver vedtaget. Det gælder f.eks. i forhold til lovlig indvandring, hvor Danmark ikke vil kunne deltage i f.eks. den nye "blue card"-ordning, der skal tiltrække højtuddannede indvandrere. Det gælder også i forhold til politi- og strafferets samarbejdet, som Danmark indtil videre har deltager i. Hvis Lissabon-traktaten vedtages, bliver dette område som det sidste overstatsligt, og så træder det danske forbehold i kraft. Kun hvis forbeholdet ændres eller afskaffes, vil Danmark fremover kunne være med i Europol.

På andre områder kan Danmark dog ikke undgå at gennemføre fremtidige regler, også selvom vi ikke har nogen stemmeret, når de skal vedtages. I forhold til grænsekontrol og bekæmpelse af ulovlig indvandring er Danmark i praksis forpligtet til at gennemføre alle nye regler, der er defineret som en udvikling af det oprindelige Schengen-Acquis. Og det gælder i forhold til de danske parallelaftaler på de asyl- og civilretlige områder, hvor Danmark ved ændringer skal acceptere nye regler uden vrøvl eller helt opgive aftalerne. Mest af alt kommer forbeholdet dog under pres, fordi det bliver sværere at skille de forskellige politikområder klart ad. Jo mere avanceret og udviklet EU's politik på retsområdet bliver, jo mere begynder forskellige områder at støde sammen. Det

var netop det Metock-dommen var udtryk for. Selvom Danmark har et forbehold på familiesammenføringsområdet, er vi stadig bundet af reglerne om fri bevægelighed. Og som disse har udviklet sig, er der også her en ret til familiesammenføring, som flere og flere kan benytte sig af. Stockholm-programmet peger netop på behovet

for sammenhæng og helhedstækning, både indenfor retspolitikken og i forhold til andre politikområder. For lande som Danmark, der gerne vil være med på nogle områder men stå udenfor på andre, kan det derfor blive sværere at finde ud af og forudse, præcis hvad indhold vores forbehold kommer til at få fremover.

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 • 1401 KØBENHAVN K • DENMARK

TEL. +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk