
FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 20. august 2015

Om retsforbeholdet og ophævelse af retsakter, når der vedtages nye

Når den nye lovgivning om Europol vedtages, ryger Danmark ud af samarbejdet. Men er det altid tilfældet, at Danmark automatisk ryger ud af samarbejde om strafferet og politi, når de andre lande ændrer eller vedtager nyt? Denne note ser på en kompliceret juridisk problemstilling om vedtagelse og ophævelse af retsakter og betydningen for lande med forbehold.

Når gamle retsakter indenfor politisamarbejde og strafferet, der er vedtaget før Lissabontraktaten trådte i kraft i 2009, erstattes af nye retsakter, bliver de overstatslige. Det danske retsforbehold betyder, at Danmark ikke er med i de nye overstatslige retsakter, der er vedtaget med hjemmel i Lissabontraktaten.

Danmarks forbehold er skrevet ind i Traktaten om Den Europæiske Union i protokollen om Danmarks stilling. Her står der bl.a. i forbindelse med retsforbeholdet:

Især er EU-retsakter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som ændres, fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark uændret.¹

¹ Protokollen (22) om Danmarks stilling, artikel 2.

Det betyder, at når de øvrige lande blot *ændrer* en retsakt, vil retsакten i sin oprindelige form fortsat gælde i Danmark. Der står imidlertid ikke noget om, hvad der sker, når de andre lande *ophæver* eller *erstatte* en gammel retsakt med en ny. Denne problemstilling kaldes i EU-jargon *repeal and replace*.

Glider Danmark ud af retssamarbejdet, når retsakter erstattes med nye?

Tidligere blev de gamle retsakter ophævet med den nye retsakt. Men en ny formulering er begyndt at optræde i disse nye retsakter. Formuleringen lyder, at den gamle retsakt ophæves for de stater, der er bundet af den nye retsakt – underforstået: den ophæves *ikke* for de medlemsstater, der *ikke* er bundet af den nye retsakt. Det vil sige de lande, der har forbehold.

Eksempel på formuleringen i den europæiske efterforskningskendelse:

Dette direktiv træder i stedet for rammeafgørelse 2008/978/RIA for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af nærværende direktiv. Dette direktiv træder i stedet for bestemmelser i rammeafgørelse 2003/577/RIA for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af nærværende direktiv, med hensyn til indefrysning af bevismateriale.²

Problemstillingen kom første gang op i forbindelse med vedtagelse af direktivforslag om menneskehandel i 2010. Justitsministeriet sendte i den forbindelse et notat til Folketinget om ophævelse af gamle EU-retsakter, når der vedtages nye. Notatet byggede på en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste. Tjenesten mener, at gamle retsakter på området for politi- og strafferet, der ophæves eller erstattes af en ny retsakt, som udgangspunkt fortsat vil være gældende for Danmark. Dog kan de andre lande beslutte at ophæve en gammel retsakt, hvis den gør den nye retsakt uanvendelig for de andre lande.³

Rådets Juridiske Tjeneste tog på daværende tidspunkt ikke direkte stilling til, om det også ville gælde for et nyt retsgrundlag for Europol.

Justitsministeriet er uenigt i denne fortolkning. De mener, at dengang protokollen blev forhandlet på plads, var der enighed om, at gamle retsakter ikke længere har virkning for Danmark, når de andre vedtager nye.⁴

² Direktiv 2014/41/EU, artikel 34

³ Notat om ophævelse af EU-retsakter i forbindelse med vedtagelse af nye EU-retsakter. Europaudvalget 2010-11, EUU alm. del bilag 128. 6. december 2010.

⁴ Notat om ophævelse af EU-retsakter i forbindelse med vedtagelse af nye EU-retsakter. Europaudvalget 2010-11, EUU alm. del bilag 128. 6. december 2010.

Hvorfor er denne nye formulering indført?

Baggrunden for den nye standardformulering er blandt andet, at Storbritannien er begyndt at fortolke sin forbeholdsprotokol således, at de gamle retsakter fortsat har virkning for UK.⁵ UK mener nemlig ikke, at de andre medlemsstater på dette område kan vedtage noget med retsvirkning for UK – heller ikke ophævelse af gamle retsakter.

Rådets Juridiske Tjeneste mener også, at Danmarks, Irlands og Storbritanniens protokoller skal forstås på denne måde. De lægger vægt på, at der i protokollerne står, at ingen bestemmelser inden for retlige og indre anliggender på nogen måde skal berøre UK's/Irlands/Danmarks forpligtelser.⁶ Dermed forstår Tjenesten også forpligtelser i form af gamle retsakter inden for retlige og indre anliggender, som de tre lande har deltaget i. Det danske Justitsministerium er som nævnt ikke enig.

Kan Danmark stadig være med i Europol på gammelt retsgrundlag?

Den nye Europolforordning er endnu ikke vedtaget, der forhandles fortsat om den. Rådet ønsker den nye standardformulering indsat.⁷ Men uanset om det lykkes Rådet, vil det **ikke** betyde, at det gamle retsgrundlag for Europol fortsat vil gælde for Danmark efter vedtagelse af den nye Europolforordning.

Rådets Juridiske Tjeneste har ikke skriftligt udtalt sig om, hvorvidt Danmark fortsat kan være med i Europol på det gamle retsgrundlag. Men Tjenesten har ladet den danske regering forstå, at den gamle Europolretsakt vil blive forældet og meningsløs for Danmark, når de øvrige lande vedtager den nye Europolforordning. Den tolkning er den danske regering enig i.⁸

Det vil nemlig være umuligt at samarbejde på forskelligt retsgrundlag, fordi der er tale om et agentur, hvor der f.eks. indgår sammensætning af bestyrelse og stemmeregler. Det kan ikke lade sig gøre, at Danmark stemmer for bestyrelsesmedlemmer efter andre regler end de øvrige lande.

Formelt set ophæves den gamle Europolretsakt imidlertid ikke for Danmark med vedtagelsen af den nye Europolforordning. Det vil i stedet ske på en anden måde, f.eks. ved en rådsafgørelse, der ophæver de gamle retsakter vedr. Europol for Danmarks vedkommende.

⁵ Written statement to Parliament: Government policy on the 'repeal and replace' of European Union and Justice Home Affairs (JHA) measures. 14. marts 2012

⁶ Protokol 21, artikel 2 og Protokol 22, artikel 2.

⁷ Rådets generelle indstilling fra 28. maj 2014.

⁸ Justitsministeren orienterede Folketingets Europaudvalg om dette på Europaudvalgets møde den 31. maj 2013 samt i svar på spørgsmål S516 fra Mette Bock den 19. december 2014.

Hvilke retsakter handler det om?

Nyt direktiv	Gammel retsakt som ikke er ophævet for Danmark
Direktiv om menneskehandel	Rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel ⁹
Direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi	Rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi ¹⁰
Direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (Offerdirektivet)	Rammeafgørelse om ofres stilling i straffesager ¹¹
Direktiv om angreb på informationssystemer (Cybercrimedirektivet)	Rammeafgørelse om angreb på informationssystemer ¹²
Direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager	Rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse fra 2008 og rammeafgørelse om indefrysning af formuegoder fra ¹³
Direktiv om strafferetlig beskyttelse af euroen og andre valutaer mod falskmøntneri	Rammeafgørelse om falskmøntneri ¹⁴
Konfiskationsdirektivet	Fælles aktion og rammeafgørelser om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold ¹⁵

Hvilken betydning har dette?

I tilfældet med Europol, hvor det gamle retsgrundlag vil blive ophævet for Danmark på en anden måde, har den nye formulering ingen reel betydning.

For de retsakter, hvor det gamle retsgrundlag ikke ophæves, er det uklart, hvilken betydning det reelt har. Hvad sker der i det øjeblik, danske politikere ønsker at ændre gældende dansk lovgivning, der udspringer af de gamle EU-retsakter?

⁹ Direktiv 2011/36/EU og Rammeafgørelse 2002/629/RIA

¹⁰ Direktiv 2011/92/EU og Rammeafgørelse 2004/68/RIA

¹¹ Direktiv 2012/29/EU og Rammeafgørelse 2012/29/EU

¹² Direktiv 2013/40/EU og Rammeafgørelse 2005/222/RIA

¹³ Direktiv 2014/41/EU og Rammeafgørelser 2008/978/RIA og 2003/577/RIA

¹⁴ Direktiv 2014/62/EU og Rammeafgørelse 2000/383/RIA

¹⁵ Direktiv 2014/42/EU og Fælles aktion 98/699/RIA og rammeafgørelser 2001/500/RIA og 2005/212/2005

Danmark er ikke bundet af de nye retsakter, som gælder for de andre lande, fordi de er overstatslige og dermed omfattet af retsforbeholdet. Men det er ikke afklaret, hvorvidt det står Danmark frit for at ændre disse nationale love til noget, der direkte strider mod det gamle retsgrundlag. Eller om Danmark fortsat er bundet af det gamle EU-retsgrundlag, som altså ikke er ophævet for Danmark.

En anden konsekvens er, at der i visse tilfælde vil gælde andre regler for samarbejdet med Danmark end for samarbejdet mellem de andre lande. Det kan f.eks. være i forbindelse med den europæiske efterforskningskendelse. Hvis myndighederne i Østrig skal samarbejde med både Tyskland og Danmark om efterforskning af en sag, kan der være forskellige tidsfrister eller andre betingelser for udlevering af beviser, der gælder for det østrigske politi, når de samarbejder med de danske myndigheder i forhold til samarbejdet med de tyske myndigheder. Dette skaber uklarhed, hvilket en række lande er utilfredse med og mener, der bør findes en løsning på.¹⁶

Der er med andre ord ikke helt overblik over denne problematikks konsekvenser.

Venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen
(3330)

¹⁶ Erklæring af 13. marts 2014 fra Østrig, Belgien, Bulgarien, Estland, Frankrig, Tyskland, Italien, Luxembourg, Holland, Spanien, Sverige og Slovenien vedr. vedtagelse af direktiv om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager.