
FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 11. juni 2013

Storbritanniens beslutning om forbeholdet over for det europæiske politi- og strafferetlige samarbejde

Sammenfatning

Mens Danmark automatisk ryger ud af det europæiske politisamarbejde Euro-pol, når retsaken om Europol revideres, skal den britiske regering om et år aktivt beslutte, hvorvidt Storbritannien skal træde ud af store dele af det europæiske politi- og strafferetlige samarbejde. Det rejser debat på begge sider af Nordsøen om fordele og ulemper ved det europæiske samarbejde på området. Denne note ser nærmere på den britiske debat, der trods forskelle også indeholder relevante betragtninger for den danske debat.

Baggrund

Under forhandlingerne om Lissabontrakten i 2007 fik Tony Blair indføjet muligheden for en britisk undtagelse (opt-out) på alle beslutninger inden for politi- og strafferetssamarbejdet, der er vedtaget mellem Maastrichttraktatens ikrafttræden den 1. januar 1993 og Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009. Det drejer sig om ca. 130 retsakter, herunder bl.a. Den Europæiske Arrestordre, politisamarbejdet - Europol, og samarbejdet mellem nationale anklagere og dommere - Eurojust.

Årsagen til denne mulighed er, at samarbejdet om politi- og strafferetten, der i Maastrichttraktaten var et mellemstatsligt samarbejde, med Lissabontraktaten blev overstatsligt og dermed omfattet af såvel det britiske opt-out som det danske retsforbehold. Retsakter vedtaget på dette område *før* Lissabontraktaten er dog fortsat mellemstatslige, indtil de erstattes af nye overstatslige retsakter med hjemmel i Lissabontraktaten. Det er tilfældet med det nye forslag til revision af Europol og årsagen til, at Danmark er på vej til at ryge ud af Europol-samarbejdet. Se mere herom i [EU-note 25 af 9. april 2013](#).

Det springende punkt for briterne er, at de 130 mellemstatslige retsakter¹ efter en 5-årig overgangsperiode kommer under EU-Domstolens jurisdiktion pr. 1. december 2014.² Det betyder, at hvis Kommissionen finder, at en medlemsstat ikke lever op til sine forpligtelser i medfør af en retsakt, kan den indlede en overtrædelsesprocedure og i sidste ende trække medlemsstaten for Domstolen.

Storbritannien skal seks måneder forinden, det vil sige senest 31. maj 2014, træffe beslutning om eventuelt at gøre brug af sin traktatfæstede mulighed for at melde sig ud af alle retsakter på politi- og strafferetligt samarbejde vedtaget i perioden 1993-2009 (i UK benævnes denne mulighed for "block opt-out" eller "mass opt-out"). Briterne kan så efterfølgende vælge selektivt at tilslutte sig enkelte elementer af samarbejdet igen i form af individuelle retsakter (opt-in).

Det britiske opt-out vs det danske retsforbehold

Danmark står i kraft af sit retsforbehold uden for alt overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender. Det gælder retsakter om asyl, migration og civilret vedtaget efter Amsterdamtraktaten i 1999 og retsakter på det politimæssige og strafferetlige område vedtaget efter Lissabontraktaten 2009. Danmark kan anmode om, men har ikke krav på parallelaftaler på mellemstatsligt grundlag. Disse tager år at forhandle på plads og Kommissionen har allerede givet afslag på to ud af seks anmodninger.

Storbritannien har derimod i medfør af Lissabontraktaten en tilvalgsordning (en såkaldt opt-out med mulighed for opt-in) på det retlige område, der betyder, at den britiske regering fra sag til sag kan tage stilling til, om UK agter at deltage i vedtagelse og anvendelse af et forslag til retsakt. Når først UK har valgt at tilslutte sig en retsakt via opt-in, binder valget og regeringen kan ikke senere vælge opt-out på denne.

¹ Antallet afhænger af, hvor mange retsakter, der bliver revideret inden december 2014 og dermed skifter retsgrundlag. Derfor opereres der med forskellige tal – mellem ca. 130 og 135.

² Dette fremgår af Lissabontraktatens protokol 36 om overgangsordninger, art. 10.

Danmark fik i Lissabontraktaten mulighed for at ændre det nuværende retsforbehold til en britisk opt-in model, hvor Folketinget fra sag til sag tager stilling til deltagelse. En ændring af forbeholdet til en opt-in ordning indebærer suverænitetsafgivelse efter Grundlovens §20 og ifølge europaaftalen en folkeafstemning.

Positionerne i debatten om det britiske "block opt-out"

Regeringen

Premierminister David Cameron tilkendegav i september 2012, at regeringen agter at benytte sig af muligheden for opt-out på de ca. 130 retsakter for derefter at identificere de områder, som tjener britiske interesser og som det giver mening at samarbejde med de europæiske partnere om. Den 15. oktober 2012 sagde indenrigsminister Theresa May til House of Lords, at regeringen efter den generelle opt-out vil forhandle opt-in på individuelle retsakter, og at regeringen vil sætte den endelige løsning til afstemning i parlamentet.³

Camerons koalitionspartner, Nick Clegg, der er leder af det pro-europæiske parti, Liberaldemokraterne, udtalte i november 2012: *Jeg vil gøre det helt klart: en endelig beslutning er ikke taget og jeg vil kun gå med til at gøre det [Block opt-out], hvis jeg er 100 pct. sikker på, at vi kan tilslutte os igen på de områder, der er nødvendige for at beskytte britiske borgere, og hvis jeg er overbevist om, at vi ikke spilder ressourcer og laver dobbeltarbejde.*⁴

Der er således ikke enighed koalitionsparterne imellem. En endelig beslutning er endnu ikke formelt taget. Forhandlingerne internt i regeringen, om hvilke af de 130 retsakter Storbritannien skal anmode at tilslutte sig igen, pågår fortsat.

Europa-Kommissionen

EU's Kommissær for indre anliggender, Cecilia Malmström, har advaret briterne om, at de ikke frit kan vælge, hvilke retsakter, de vil tilslutte sig igen: *På hver af disse opt-ins, skal der være en forhandling og andre medlemsstater skal godkende det. ... Vi skal selvfølgelig analysere deres [briternes] valg med vores juridiske eksperter, fordi mange af disse retsakter er stærkt indbyrdes forbundet.*⁵ Dermed siger hun, at briterne må acceptere pakker af retsakter. Regerin-

³ House of Commons European Scrutiny Committee - Thirty-Seventh Report
The 2014 block opt-out: engaging with Parliament, 22. marts 2013

⁴ Egen oversættelse. Citeret i *Britain's 2014 justice opt-out: Why it bodes ill for Cameron's EU strategy*, Centre for European Reform, januar 2013

⁵ Egen oversættelse. Cecilia Malmström citeret i Financial Times, 9. december 2012.

gen og Kommissionen er pt. i gang med en teknisk afklaring af, hvilke retsakter der hænger sammen i en sådan grad, at de må tiltrædes i pakker.⁶

Eksempler på vigtige retsakter blandt de 130

Den Europæiske Arrestordre, Europol (samarbejde om efterretninger, analyser, trusselsvurderinger og informationsudveksling), Eurojust (samarbejde mellem nationale anklagere og dommere), fælles efterforskningshold, Schengen Informationsudvekslingssystem (SIS), databeskyttelse, udveksling af oplysninger fra strafferegistre.

Det britiske parlament

Såvel House of Lords som House of Commons har beskæftiget sig med sagen. Begge kamre ønsker at blive inddraget yderligere og begge efterlyser hurtigst muligt en liste over de retsakter, regeringen agter at tilslutte sig igen. Årsagen til hastværket er en bekymring om timingen, idet man frygter et "gab" i anvendelsen af visse retsakter (det vil sige, at UK i en periode må stå uden for samarbejdet om fx arrestordren) - fra det øjeblik briterne meddeler Kommissionen, at man vil benytte block opt-out og indtil man får forhandlet opt-in på plads.

House of Lords imod block opt-out

House of Lords' EU-udvalg har foretaget en skriftlig og en mundtlig høring med bidrag fra advokatsamfund, offentlige anklagere, politidirektørforbundet, forskere, tænketanke, EU-agenturer som Eurojust og Europol, britiske ministre, britiske medlemmer af Europa-Parlamentet, m.fl. På baggrund heraf udarbejdede udvalget i april 2013 en rapport.⁷ Rapportens hovedbudskaber kan ses i bilag I nedenfor. Den konkluderer, at den britiske regering ikke har argumenteret overbevisende for at benytte muligheden for block opt-out. Britiske interesser ses bedst varetaget ved, at Storbritannien fortsat deltager i de 130 retsakter på det politimæssige og strafferetlige område. Hovedbekymringen går på Den Europæiske Arrestordre, der ses som den vigtigste retsakt. Hvad angår den anden store bekymring, Europol, er forventningen, at forslaget om at revidere Europol-retsakten bliver gennemført inden december 2014 og dermed ikke er omfattet af block opt-out'en. Regeringen kan allerede nu, hvor forslaget er fremlagt, vælge opt-in, hvilket udvalget kraftigt opfordrer til.⁸

⁶ Theresa May til House of Lords subcommittee, 13. februar 2013.

⁷ House of Lords EU Committee, *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision*, 23. april 2013

⁸ House of Lords EU Committee: *The UK opt-in to the Europol Regulation*, 7. juni 2013

Høringssvaret fra det britiske politidirektørforbund har fået en del omtale i debatten.⁹ Forbundet advarer mod, at Storbritannien kan blive et fristed for europæiske kriminelle, hvis UK ikke deltager i Den Europæiske Arrestordre og argumenterer for, at det britiske politi - for at kunne udføre sit arbejde effektivt - har brug for britisk medlemskab af Europol, Eurojust og muligheden for at kunne deltage i fælles efterforskningshold. Forbundets anbefalinger til opt-in eller ej på de enkelte retsakter, er gengivet nedenfor i bilag III.

Konservative for block opt-out

Det britiske konservative medlem af House of Commons, juristen Dominic Raab, har forfattet en rapport med analyse af 135 retsakter og deres værdi for Storbritannien.¹⁰ Han argumenterer for britisk opt-out og finder, at de retsakter, der er værdifulde for UK (heriblandt Europol, Eurojust og Den Europæiske Arrestordre), ikke nødvendigvis kræver overstatsligt samarbejde for at fungere. I stedet kan der på disse områder findes alternative, mere fleksible samarbejdsformer. Det kunne fx være samarbejde med andre lande gennem *memoranda of understanding* - evt. suppleret med national lovgivning, internationale traktater, EU-retsakter der ikke er underlagt EU-Domstolens kompetence eller samarbejde efter samme model som Storbritanniens samarbejde med EU's grænseagentur Frontex (deltagelse i visse operationer på ad hoc basis).

Dominic Raab's argumentation, der er uddybet nedenfor i bilag II, afspejles i vidt omfang i det konservative initiativ Fresh Start's vision for britisk samarbejde med Europa.¹¹ Initiativet hilses i forordet velkomment af den konservative udenrigsminister, William Hague, om end hele indholdet ikke endosses.

Genkendelig debat

Hermed er de to fronter trukket op. Diskussionens hovedtemaer er klassiske spørgsmål, der er genkendelige fra den danske europadebat: Hvad tjener nationale interesser bedst? Hvilken form for samarbejde er mest effektivt? Hvordan optimerer man national indflydelse og suverænitæt? Kan samarbejdet bedst påvirkes ved at stå indenfor eller udenfor? Nedenfor er argumenterne fra begge sider udfoldet.

Med venlig hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)

⁹ House of Lords EU Committee: *Oral and Written Evidence*, 23. april 2013

¹⁰ Dominic Raab: *Cooperation not control: The case for Britain Retaining Democratic Control over EU Crime and policing Policy*, Oktober 2012.

¹¹ Fresh Start project: "Manifesto for Change – A new vision for the UK in Europe." 31. jan. 2013

BILAG I: Resumé House of Lords' EU-udvalgs rapport: *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision*

Generelt

- Regeringen burde have programsat den del af kompetenceundersøgelsen (se mere herom i [EU-note 24 af 3. april 2013](#)), der handler om retlige og indre anliggender tidligere, således at resultatet heraf kunne bruges som grundlag for beslutningen i maj 2014.
- Regeringen burde tidligere have fremsat en liste over de enkelte retsakter, som man agter at tilslutte sig igen via opt-in modellen, så denne proces kan gå hurtigt og dermed undgå et gab i funktionen af disse retsakter i Storbritannien.
- Beslutningen om opt-out på politi- og strafferetligt samarbejde bør tages separat fra diskussionen om Storbritanniens generelle forhold til EU og evt. afstemning om britisk EU-medlemskab.

Om alternative muligheder

- Grænseoverskridende samarbejde på det politi- og strafferetlige område er et centralt element i bekæmpelse af terror og organiseret kriminalitet. I det 21. århundrede kan stater ikke gøre sig forhåbning om at opretholde intern sikkerhed uden at deltage i et sådant samarbejde.
- Der er en teoretisk mulighed for, at Storbritannien kan indgå bilaterale aftaler med de 27 andre medlemsstater på områder omfattet af opt-out. Men det er en tids- og ressourcekrævende opgave, som de andre medlemsstater ikke forventes at prioritere. Den omfattende øvelse ville ikke tjene andet formål end at undgå Domstolens jurisdiktion.
- At vende tilbage til Europarådets konventioner frem for tilsvarende EU-mekanismer vil være en langsommelig affære med svagere og dyrere processer samt juridiske problemstillinger.
- En dansk forbeholdsmodel er ikke ønskelig, da den vil stille Storbritannien dårligere: uden mulighed for opt-in og uden indflydelse på udformning af forslag. Det ville desuden kræve en traktatændring.
- At lade de britiske myndigheder samarbejde med Europol efter samme model som Storbritannien samarbejder med EU's grænseagentur Frontex (dvs. på ad hoc basis, hvor UK tager stilling til hver enkel operation), vil ikke være ønskelig, da Euopols arbejde er af en anden natur, hvor man løbende har behov for udveksling af information og adgang til Euopols databaser. Samtidig vil UK miste indflydelse, såfremt UK mister sit sæde i Euopols bestyrelse.
- At fortsætte EU-samarbejdet på området vil derfor være mest effektivt.

Om EU-Domstolen

- EU-Domstolen har en vigtig rolle i at beskytte britiske borgeres rettigheder.
- EU-Domstolen har allerede kompetence til at afgøre tvister på de dele af RIA-området, der omhandler civilret, asylområdet og migration, der blev vedtaget både før og efter Lissabontraktaten samt de dele af det politimæssige og strafferetlige samarbejde, der er vedtaget efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Dette har ikke ført til bekymringer fra regeringens side. Der er ikke fundet argumenter for, at Domstolens kompetence på det politimæssige og strafferetlige område fsva. resakter vedtaget før Lissabontraktaten skulle udgøre et problem for Storbritannien.
- Der er ikke udsigt til en fælles EU-strafferetslovgivning/strafferetspleje.
- Der er ikke fundet beviser for, at EU-Domstolen skulle være aktivistisk i sine domme på dette område eller forsøge at underminere medlemsstaterne retssystemer.
- Der er ikke grundlag for at tro, at de vedtagne retsakter om politi- og strafferet har undermineret det britiske *common law* system.
- Der er ikke grund til at frygte domme fra EU-Domstolen, som begrænser national lovgivningsvirksomhed.
- Der er ikke grund til bekymring om en evt. fremtidig fælles europæisk anklagemyndighed, idet Storbritannien til enhver tid i kraft af sit forbehold kan vælge opt-out.

Den Europæiske Arrestordre

- Den Europæiske Arrestordre er den vigtigste af de retsakter, der er vedtaget før Lissabontraktaten. Hvis den britiske regering vælger block opt-out, bør regeringen straks anmode om at tilslutte sig denne retsakt igen for at sikre den offentlige sikkerhed.
- Arrestordren har krænket britiske borgere. Det skyldes dog primært udleveringsprocedurerne med lange ophold i usle fængsler. Disse forhold ville også gælde under alternative udleveringsarrangementer. Arrestordren og udleveringsprocedurer kan bedst forbedres gennem deltagelse og forhandlinger i EU – og ikke ved at melde sig ud.

Rapportens konklusioner

- Retsakter, der ikke længere er relevante, udgør ikke et problem for Storbritannien, men det hilses velkomment, at Kommissionen vil foretage et gennemsyn for at identificere de retsakter, der ikke længere tjener et formål.
- Britiske interesser ses bedst varetaget ved, at Storbritannien fortsat deltager i de retsakter inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde, der er vedtaget før Lissabontraktaten.

Bilag II: Resumé af Dominic Raab's rapport: *Cooperation not control: The case for Britain Retaining Democratic Control over EU Crime and policing Policy.*

Dominic Raab inddeler retsakterne i otte kategorier:

1) Tiltag der har praktisk betydning for UK: Der er ca. 60 retsakter i denne kategori. Spørgsmålet er, hvordan UK fortsat skal udnytte fordelene efter en block opt-out. Retsakterne kræver ifølge Raab ikke nødvendigvis overstatsligt samarbejde for at fungere. I stedet kan der på disse områder findes alternative, mere fleksible samarbejdsformer som fx:

- Samarbejde med andre lande gennem *memoranda of understanding* evt. suppleret med national lovgivning
- Internationale traktater
- EU-retsakter der ikke er underlagt Domstolens kompetence
- Samarbejde efter samme model som Storbritanniens samarbejde med EU's grænseagentur, Frontex: UK er ikke medlem af Frontex og sidder kun i bestyrelsen som observatør, men deltager på ad hoc basis i visse operationer.

2) Tiltag der søger at harmonisere EU-retten: Der er 11 retsakter, hvoraf Storbritannien allerede har implementeret hovedparten af bestemmelserne og retsakterne dermed har tjent deres formål. Det er således ifølge Raab ikke nødvendigt for Storbritannien fortsat at deltage i denne lovgivning.

3) Tiltag med lille eller ingen betydning for UK: Der er 11 retsakter i denne kategori. Et eksempel er et tiltag fra 1998, der skal sikre, at borgere kan miste kørekortet for forseelser begået i andre EU-lande. Det er kun UK og Irland, der har implementeret denne retsakt og det skete først i 2010. Hvis Storbritannien ikke længere deltager i retsakten, vil et samarbejde med de irske myndigheder fortsat kunne opretholdes.

4) Tiltag der duplikerer allerede gældende lov i UK: Der er ligeledes 11 retsakter i denne kategori. Som eksempel nævnes forbud fra 2002 og 2003 mod visse narkotika, som har været forbudt i UK siden 1977.

5) Tiltag hvis betydning er ukendt pga. manglende data: Der 16 retsakter i denne kategori. Fx nævnes et tiltag, der skal bidrage til bekæmpelse af korruption blandt nationale og EU embedsmænd. Dets effekt er ukendt.

6) Tiltag der ikke er blevet implementeret i UK: Der er syv retsakter i denne kategori og det vil ikke have konsekvenser for UK at træde ud af disse nu. Dog

kan det komme på tale at implementere nogle bestemmelser senere. Som eksempel nævnes Prüm-samarbejdet omkring udveksling af persondata som DNA-profiler, fingeraftryk og registreringsnumre på køretøjer.

7) Tiltag der er overflødige: Der er syv retsakter, der ikke længere er relevante, fordi de er erstattet eller ophævet siden Lissabontraktaten.

8) Tiltag der ikke direkte påvirker UK: Der er ti retsakter, der primært omhandler udveksling af klassificeret information mellem EU institutioner og tredjelandes myndigheder.

Bilag III – Høringssvar fra Association of Chief Police Officers til House of Lords

Politidirektørforbundet har identificeret 108 retsakter, der handler om håndhævelse af lovgivningen, og som de derfor har analyseret med henblik på at vurdere nytten for det britiske politis operationelle arbejde. Med antagelsen om at regeringen agter at gennemføre block opt-out, fandt forbundet frem til at:

- 13 retsakter er vitale for UK at tilslutte sig igen, det drejer sig om retsakter vedrørende: Den Europæiske Arrestordre, Europol, Eurojust, Fælles efterforskningshold, Schengen Informationsudvekslingssystem (SIS), databaseskyttelse, udveksling af oplysninger fra strafferegistre.
- 16 retsakter er det anbefalelsesværdigt at tilslutte sig igen.
- 55 retsakter er ikke nødvendige at tilslutte sig igen, omvendt vil det heller ikke have nogen effekt for britisk politis arbejde, hvis man gjorde og forbundet har derfor ingen holdning til dem.
- 12 retsakter er det ikke i britisk politis interesse, at UK tilslutter sig igen. Det drejer sig bl.a. om en konvention vedrørende fratagelse af kørekort for forseelser i andre lande, forbud mod visse narkotika, forstærket beskyttelse (straf) ved svindel med Euro, terrorbekæmpelse (UK har strengere terrorlovgivning end EU og en fælles liste over terrororganisationer ses ikke som ønskværdig).
- 12 retsakter er eller forventes erstattet af nye og falder dermed uden for block opt-out'en.