

## NOTAT

22. august 2018

# RETSFORBEHOLD KOLLIDERER MED DANSKE SIKKERHEDSINTERESSER

### Kontakt:

**Forskningschef, Catharina Sørensen**

**+45 21 54 88 21**

**cas@thinkeuropa.dk**

*RESUME Retsforbeholdet vil i nær fremtid få en række konkrete konsekvenser for Danmark på sikkerhedsområdet. Det viser en ny opgørelse fra Justitsministeriet. Det går særlig stærkt ift. samarbejdet om kriminalitets- og terrorbekæmpelse, hvor uret er begyndt at tikke for et dansk exit fra Eurojust, som er EU's samarbejde for anklagemyndigheder. Der er også udsigt til dansk exit fra samarbejder om hjælp til terrorofre, udveksling af udlændinges straffeattester og bekæmpelse af finansiel svig.*

*Som det eneste land i EU ryger Danmark ud af samarbejdet pga. retsforbeholdets formalia vedrørende retslig status. Det har utilsigtede og uhensigtsmæssige konsekvenser i en tid, hvor kriminalitet og terror går på tværs af grænser eller i stadig højere grad foregår online. Forbeholdet kan f.eks. komplicere situationen for danske myndigheder i arbejdet med at opklare sager om skattesvindler, udvise kriminelle udlændinge og afdække mistænkte personers rejsemønstre – og det kan påvirke danske statsborgeres mulighed for hjælp, hvis de rammes af terror i andre EU-lande.*

*Danskerne ser retsforbeholdet som et værn om Danmarks suverænitet, men på de konkrete politikområder forholder det sig ofte modsat. Hvis suverænitet – i tråd med danskernes egen forståelse – handler om at have størst mulig kontrol over egne forhold, vil Danmark være mere suveræn med en tilvalgsordning på retsområdet.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Retsforbeholdet får stadig større konsekvenser for Danmark og den danske befolkning. Det gælder ikke alene ift. Europol, men også på en række andre vigtige samarbejdsområder.
- I maj nåede Rådet og Europa-Parlamentet til enighed om et nyt retsgrundlag for Eurojust, som er anklagemyndighedernes samarbejde. Pga. formalia om retslig status står Danmark til at måtte forlade samarbejdet.
- Med undtagelse af Enhedslisten og SF støttede alle partier i Folketinget i maj 2016, at Danmark anmodede EU om en sær aftale om Eurojust. Men Danmark venter stadig på svar på den nu to år gamle anmodning.
- Det forventes, at Danmark kan opnå en aftale. Spørgsmålet er, om den vil svare til fuldt medlemskab. Det er vigtigt, at forhandlingerne starter snart, så aftalen kan indgås inden, den nye Eurojust-forordning træder i kraft.
- Pga. ændret retslig status er der også udsigt til dansk exit fra EU-samarbejdet om bl.a. hjælp til terrorofre, udveksling af udlændinges straffeattester og bekæmpelse af finansiel svig.
- Danmark er det eneste EU-land, der konsekvent står uden for dette samarbejde, der også tæller nye tiltag om udveksling af flypassagerregistre og elektronisk bevismateriale.
- Mange danskere ønsker en stærkere EU-indsats på netop sikkerhedsområdet, men samtidig er opbakningen til retsforbeholdet høj. Det skyldes primært en forestilling om, at forbeholdet værner om Danmarks suverænitet.
- Hvis suverænitet forstås som evnen til at have størst mulig kontrol over egne forhold, forholder det sig dog omvendt på flere af de konkrete politikområder.
- Forbeholdet kan nemlig forringe danske myndigheders evne til at gennemføre den politik, der anses for at være i dansk interesse, samt myndighedernes muligheder for mest effektivt at opklare kriminalitet og terror. Samtidig stiller forbeholdet Danmark uden stemmeret eller anden indflydelse på samarbejdets indretning.
- Storbritannien ønsker tilknytning til flere dele af EU's sikkerhedssamarbejde efter Brexit, der er tættere end eksisterende tredjelandsaftaler.
- Det sikkerhedsmæssige aspekt af EU-samarbejdet har udviklet sig fra stort set at være ikkeeksisterende, da Danmark tog forbehold i 1992, til at være af en karakter, der gør, at Storbritannien er stærkt bekymret for at måtte forlade området som følge af Brexit. Det understreger, at det danske totalforbehold på området har fået utilsigtede konsekvenser.

Da de danske EU-forbehold i maj fejrede sølvbryllup, gav det anledning til eftertanke for politikere på tværs af partierne i Folketinget. Peter Hummelgaard fra Socialdemokraterne udtalte, at "Samlet set har forbeholdene ikke gjort voldsom skade", og Rasmus Jarlov fra De Konservative konstaterede, at forbeholdene "ikke [har] været nogen katastrofe for Danmark".<sup>1</sup> Siden har Socialdemokraterne brudt med årtiers linje og meldt ud, at en afskaffelse af forbeholdene ikke er på dagsordenen. Danmarks udenrigsminister, Anders Samuelsen (LA), som anbefalede et nej ved folkeafstemningen om retsforbeholdet i 2015, svarede ifm. sølvbrylluppet "både ja og nej" til spørgsmålet, om forbeholdene samlet set var en fordel eller en ulempe for Danmark.<sup>2</sup>

I dag er uret begyndt at tikke for, at Danmark ryger ud af Eurojust – EU's samarbejde for anklagemyndigheder. Som vi gennemgår nedenfor, får det utilsigtede konsekvenser for Danmark, såfremt der ikke indgås en sær aftale med EU. Eurojust er blot én af en lang og voksende række af nye konsekvenser af retsforbeholdet, som også betyder, at Danmark kan afskæres fra samarbejde om flypassagerregistre og hjælp til terrorofre. Disse følgevirkninger har stort set ikke fyldt i den politiske debat og i medierne, hvor fokus siden folkeafstemningen har været på Danmarks deltagelse i EU's politisamarbejde, Europol. Her sikrede den danske regering ganske hurtigt og effektivt EU-opbakning til den hidtil bedste tredjelandsaftale om Europol-deltagelse, og dansk politi foretager stadig mange søgninger i Europols vigtige kriminalitetsdatabase, EIS.<sup>3</sup>

De partier, der afviste, at Danmark kunne opnå samme vilkår som under fuldt medlemskab, og de partier, der udstedte garantier for, at det godt kunne lade sig gøre, har også primært fokus på Europol og duellerer nu om hvem, der fik ret. Her vil det blive afgørende, hvad der sker lige nu ift. automatisk og direkte tilgang til databaserne for patruljerende betjente gennem appen QUEST. Den adgang får fuldgyltige medlemmer, men som det eneste EU-land, der kun har indirekte søgeadgang, kan Danmark ikke bruge den. Bliver QUEST en succes, vil det være en betydelig forringelse af Danmarks Europol-tilknytning sammenlignet med fuldgyltige medlemmers adgang.

De andre konsekvenser af retsforbeholdet hører danskerne stort set ikke om. Men de vokser stærkt år for år. Det skyldes, at kriminalitetsmønstre, teknologisk

---

<sup>1</sup> 25 år med EU-undtagelser: Forbeholdenes fædre fortryder ikke, Jyllands-Posten, 18. maj 2018, <https://jyllands-posten.dk/protected/premium/indblik/International/ECE10611859/25-aar-med-euundtagelser-forbeholdenes-faedre-fortryder-ikke>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Sær aftale sejler Danmark agterud i Europol, notat, Tænketanken EUROPA, juni 2018 <http://thinkeuropa.dk/politik/saeraftale-sejler-danmark-agterud-i-europol>.

udvikling og interaktioner på tværs af grænserne er i konstant bevægelse. De 2,5 år, der nu er gået siden folkeafstemningen i december 2015, er faktisk at regne som lang tid ift. de erfaringer, man i den periode har gjort sig med forhold som cyberkriminalitet og antiterrorindsats – for slet ikke at nævne Brexit og Trump.

Enhedslistens EU-ordfører, Søren Søndergaard, anmodede i april justitsministeren om at etablere en samlet liste over EU-retsakter, som inden for den nærmeste fremtid aktiverer det danske retsforbehold. Resultatet skubber til debatten om, at forbeholdets konsekvenser er store og ofte utilsigtede.<sup>4</sup> At bagatellisere konsekvenserne er at underkende en saglig og nødvendig debat om, at retsforbeholdet er et konkret problem for Danmark. Også selv om der ikke måtte blive tale om katastrofer, bør det debatteres politisk, at retsforbeholdet på en lang række områder stiller Danmark ringere i arbejdet med effektivt at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet.

Mange danskere bakker op om retsforbeholdet, fordi de mener, at det værner om dansk suverænitet.<sup>5</sup> Derfor er det problematisk, at forbeholdet måske slet ikke giver Danmark noget substantielt igen i form af den forjættede selvbestemmelse. Hvis man, som mange danskere<sup>6</sup>, definerer suverænitet som evnen til at have størst mulig kontrol over egne forhold, forholder det sig måske paradoksalt nok lige modsat.

### **”Så ligegyldigt som retslig status”**

Søren Søndergaard anmodede kun om en liste (se nedenfor) over eksisterende lovgivning på retsområdet, som inden for ”den nærmere fremtid” skal revideres og dermed retsligt set overgår fra mellemstatsligt til overstatsligt niveau. Listen inkluderer altså ikke en oversigt over nye tiltag på området (som Danmark automatisk står udenfor).

Revisionsforslagene har særlig relevans for Danmark, fordi Danmark deltager fuldt ud i de eksisterende samarbejder, men ekskluderes fra alt, der vedtages i dag – også selv om der blot er tale om en opdatering af gamle regler. Det var det, der skete ift. Europol, selv om et enigt Folketing ønskede at fortsætte i samarbejdet.

---

<sup>4</sup> Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 112 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg, 8. maj 2018, <https://www.ft.dk/samling/20171/almindel/euu/spm/112/svar/1487374/1891407/index.htm>.

<sup>5</sup> Suveræne Danmark, rapport, Tænk tanken EUROPA, september 2017, <http://thinkeuropa.dk/vaerdier/suveraene-danmark>.

<sup>6</sup> Ibid.

Det 25 år gamle forbehold, der blev formuleret i en tid, før EU havde egentlig politik på området, går nemlig på formen af samarbejdet, dvs. på den retslige status.<sup>7</sup> Det skeler ikke til substansen eller vigtigheden af samarbejdet. Uanset om det handler om terrorbekæmpelse eller konkursregler, bestemmer forbeholdet, at Danmark ikke er med, hvis den juridiske base er overstatslig.

Ved danske EU-folkeafstemninger har nej-siden ofte argumenteret for, at det er afgørende for Danmarks suverænitet, at EU-samarbejdet ikke er overstatsligt. Men grænsen mellem mellemstatsligt og overstatsligt samarbejde er langt fra nem at trække – og mellemstatsligt samarbejde kan således have flere overstatslige elementer. De danske sær aftaler, der, som Europol-aftalen, er indgået mellem EU og Danmark for at afbøde nogle af forbeholdenes negative konsekvenser, er mellemstatslige aftaler. Ikke desto mindre betyder de, at EU-Domstolen – en overstatslig institution – kan dømme Danmark for brud på reglerne, og også individuelle danskere i forbindelse med f.eks. præjudicielle spørgsmål om overførsel af personlige oplysninger til Europol. Omvendt kan overstatsligt samarbejde godt rumme mellemstatslige elementer såsom national veto- og initiativret.

Den største forskel på danske parallelaftaler og det samarbejde, Danmark ellers kunne have tilsluttet sig med en tilvalgsordning på retsområdet, er nok, at parallelaftalen lettere kan opsiges. Det kan være en principiel frihed, der vægtes højt (der har dog aldrig været en reel debat om at ophæve en dansk parallelaftale). Men friheden kommer med en høj pris, for Danmark har ikke selv kontrol over, hvilke sær aftaler, der kan indgås, og har tidligere fået afslag på anmodninger. Samtidig har Danmark ingen indflydelse på samarbejdets indretning. I denne forstand begrænser forbeholdet Danmarks suverænitet. Samtidig viser Brexit, at det langt fra er nemt at omsætte den frihed, der ligger bag ved ønsket om at kunne bryde med fælles regler, til bedre alternativer.

I dag er hele EU's traktatgrundlag i princippet overstatsligt. Det skyldes, at Danmark og EU's øvrige ledere med Lissabon-traktaten blev enige om at ophæve den ganske uigennemskuelige inddeling af samarbejdet i mellemstatslige og overstatslige "søjler". For Danmark har det betydet, at retsforbeholdet er gået fra kun at omfatte enkelte regler til nu at omfatte alt, der vedtages eller revideres – alene på grund af områdets retslige status.

At Danmark på denne baggrund står til at ryge ud af samarbejder, som selv et enigt Folketing måtte ønske at fortsætte, er svært at se som andet end en utilsigtet

---

<sup>7</sup> Forbeholdslandet Danmark, rapport, Tænketanken EUROPA, juni 2017: <http://thinkeuropa.dk/vaerdier/forbeholdslandet-danmark>.

konsekvens af forbeholdet. På et Europaudvalgsmøde i juni mente Søren Søndergaard selv, at bekæmpelse af kriminalitet og hjælp til ofre for terrorisme "ikke [burde] være afhængigt af noget så ligegyldigt, som hvilken retslig status man har i forhold til et eller andet bestemt direktiv. Det bør være hævet over det".<sup>8</sup> Men det danske forbehold går jo på retslig status. Det er ikke gradbøjet.

Den tilvalgsordning på retsområdet, som Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance anbefalede et nej til i 2015, ville have givet Folketinget mulighed for fra sag til sag at tilvælge retsakter, som vurderes at være i dansk interesse. Europaudvalgsmøderne viser gentagne eksempler på udvalgsmedlemmer på tværs af partierne, der identificerer sådanne retsakter. På samme udvalgsmøde, hvor Søren Søndergaard kom med sit ønske om en særordning om hjælp til terrorofre, udtrykte såvel han, som Alternativets og Venstres EU-ordførere, interesse i en form for dansk tilknytning til Bruxelles IIa-forordningen om børns rettigheder i grænseoverskridende tvister. Men i stedet for at Europaudvalget suverænt kan beslutte at give de danske ministre mandat til at tilvælge det pågældende samarbejde, må det bede ministrene om at anmode EU om særordninger. Særordninger, som vi ikke kan være sikre på at få. Et eksempel på et område, hvor Danmarks anmodning tidligere er blevet afvist, er netop den oprindelige Bruxelles IIa-forordning. Det afhænger bl.a. af, om de øvrige EU-lande har en interesse i aftalen. Her vil der formentlig være en vis forventning om, at hvis Danmark lægger afgørende vægt på at deltage i samarbejdet, kan Danmark vælge at gøre brug af den tilvalgsordning, som kun Danmark, Irland og Storbritannien har ret til at bruge.

Et enigt dansk Folketing er således ikke selv herre over, om Danmark på retsområdet kan deltage i et samarbejde, det vurderer har klar dansk interesse. I dette lys ville tilvalgsordningen have styrket Danmarks suverænitet forstået som evnen til at have størst mulig kontrol over egne vilkår.

### **Forbehold der, hvor danskerne vil EU**

Justitsministeriets svar til Søren Søndergaard indeholder en oversigt over otte EU-retsakter, der skal revideres. De omhandler alle tiltag inden for kriminalitets- og terrorbekæmpelsesarbejdet. Her kommer Danmark altså til at skulle forlade eksisterende samarbejder:

- 1) EU's Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust)
- 2) Gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation

---

<sup>8</sup> Møde i Europaudvalget den 1. juni 2018. Det pågældende indlæg af Søren Søndergaard starter omkring klokkeslettet 8:39. <https://www.ft.dk/aktuelt/webtv/video/20171/euu/td.1492390.aspx?as=1>.

- 3) Bekæmpelse af terrorisme
- 4) Bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser
- 5) Bekæmpelse af hvidvaskning af penge
- 6) Bekæmpelse af svig og forfalskning med andre betalingsmidler end kon-tanter
- 7) Regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger
- 8) Udveksling af oplysninger om tredjelandstatsborgere vedrørende straffe-registre (ECRIS-TCN).

Det er områder, der kan vække politisk strid om forhold som overvågning, data-sikkerhed og retsstatsprincipper, men det er næppe her, at der er særlig stærk euroskepsis på befolkningsniveau. Faktisk viser Tænk tanken EUROPA's målinger af danskernes holdninger til EU, at det netop er på det bredere sikkerhedsområde, at danskerne efterspørger mere EU.<sup>9</sup> Også selv om det altså i dag er her, at forbeholdet har voksende konsekvenser.

Tænk tanken EUROPA's undersøgelser viser også, at yderst få danskere er klar over disse konsekvenser ved forbeholdene. De fleste svært har ved at sætte navn på alle forbeholdsområderne, og det er tilsyneladende de færreste, der ved, at Danmark står helt alene i EU-28 om at stå uden for disse samarbejder. Deltagere i en fokusgruppe om EU, foretaget af YouGov for Tænk tanken EUROPA i 2017, fremhævede eksempelvis, at det, der ville kunne få dem til at føle sig mere trygge ved at gøre op med retsforbeholdet, ville være at høre om et andet medlemsland, der havde gjort det samme.<sup>10</sup> Situationen er som bekendt lige omvendt: Alle andre medlemslande kan deltage i hele EU's retssamarbejde.

Undersøgelserne viser som nævnt også, at en vigtig grund til, at danskerne vil have EU-forbehold, er forestillingen om, at de værner om dansk suverænitet. Danskerne stemte nej til tilvalgsordningen i 2015 ud fra forventningen om, at Danmark ville være mere suveræn med forbeholdet.<sup>11</sup> Med suverænitet forstås et flertal af danskere "selvstændighed" samt muligheden for at have størst mulig

---

<sup>9</sup> Suveræne Danmark, rapport, Tænk tanken EUROPA, september 2017, <http://thinkeuropa.dk/vaer-dier/suveraene-danmark>.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Gallupmåling: Derfor stemte vi nej, Berlingske, 5. december 2015, <https://www.b.dk/politiko/gallup-maaling-derfor-stemte-vi-nej>.

”kontrol over egne forhold”. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at det bør være Folketinget, der træffer beslutninger med betydning for danskerne.<sup>12</sup>

EU påvirker selvklart Folketingets mulighed for helt selv at kunne træffe alle beslutninger – det er præmissen for medlemskabet. EU tydeliggør, at nationalstaten i det 21. århundrede ikke længere lever op til den klassiske forståelse af territorial suverænitet, som opstod i kølvandet på Den Westfalske Fred i midten af 1600-tallet. Man bør dog samtidig spørge, om der ved enegang reelt kan træffes bedre beslutninger og dermed opnås bedre kontrol over egne forhold. I Storbritannien fremstår dette dilemma mellem formel og reel suverænitet tydeligt i dag.<sup>13</sup> Med et fuldt retsforbehold har Folketinget ikke mulighed for selv at bestemme, hvornår Danmark bør være med eller ej. Samtidig stiller forbeholdet Danmark uden stemmeret eller anden indflydelse på samarbejdets indretning. Derfor bør Justitsministeriets oversigt give anledning til kritisk refleksion om, hvad der egentlig er den bedste strategi i dag ift. reelt at styrke dansk suverænitet, give størst kontrol over egne vilkår og sikre konkrete danske interesser.

### **Her rammer retsforbeholdet i nær fremtid**

Nedenfor gennemgås nogle af de områder, hvor Danmark inden for den nærmeste fremtid ikke kan deltage pga. retsforbeholdet, med mindre Danmark kan indgå særaftaler. Udover retsakterne, der revideres, gælder det også nye forslag på retsområdet.

EUROJUST. EU's samarbejde mellem anklagemyndigheder, Eurojust, er formentlig langt mindre kendt af danskerne end Europol – på trods af, at Eurojust har været involveret i at opklare højt profilerede sager om f.eks. svindel med danske skatte kroner. Eurojusts formål er at bidrage til, at de straffesager, der vedrører flere medlemslande, behandles effektivt og hurtigt. Det kan dreje sig om skattesnyd, terrorisme, cyberkriminalitet, organiseret bandekriminalitet, hjemmerøverier, korrupsion samt narko- og menneskehandel. Det sker bl.a. ved, at Eurojust agerer som koordineringscenter og danner rammen om fælles efterforskningshold. Danmark har deltaget i flere af disse efterforskningshold, bl.a. i sager om hjemmerøverier i Nordsjælland, opsporing af narkokriminalitet, Operation Hvepsebo i 2015

---

<sup>12</sup> Suveræne Danmark, rapport, Tænketanken EUROPA, september 2017, <http://thinkeuropa.dk/vaerdier/suveraene-danmark>.

<sup>13</sup> Den tidligere britiske EU-ambassadør, Sir Ivan Rogers, kommer f.eks. med flere eksempler på dette dilemma i en tale fra maj: 'The real post Brexit options', University of Glasgow, 23 May 2018, <https://policyscotland.gla.ac.uk/blog-sir-ivan-rogers-speech-text-in-full/>.



om bedrageri af SKAT, frakendelse af statsborgerskab ved terrorfremmende virksomhed og terrorisme-sagen på Jørgensens Hotel i 2010.<sup>14</sup>

Eurojust og Europol er to formelt adskilte institutioner, så Danmark kan godt være tilknyttet Europol uden at være med i Eurojust. Men Eurojust hænger sammen med Europol på stort set samme måde, som anklagemyndigheden hænger sammen med politiet i Danmark: Det at retsforfølge strafbare forhold hænger sammen med det at bekæmpe disse forhold. Derfor er Europol og Eurojust placeret dør om dør i Haag. Ifølge Rigsadvokaten er det i en konkret sag ofte underordnet, om det lige er Eurojust eller Europol, der formidler samarbejdet, og det ses som en fordel, at samarbejdet kan foregå uformelt.<sup>15</sup>

En situation, hvor Danmark pga. retsforbeholdet deltager i Europol, men ikke i Eurojust, har ingen præcedens. Ingen andre medlemslande er i den situation. Hvordan det kan fungere i praksis, er der således ingen, der ved. Men scenariet er rykket markant tættere på. I slutningen af juni blev Rådet og Europa-Parlamentet enige om et nyt retsgrundlag for Eurojust, og dermed starter uret med at tikke hen mod et dansk exit.<sup>16</sup> Aftalen er nu i gang med at blive sprogligt revideret, inden den formelt skal vedtages af Rådet og Parlamentet. Det forventes at ske i løbet af efteråret. Ét år derefter træder den så i kraft med dertilhørende dansk udtrædelse – med mindre der altså inden da opnås en sær aftale.

Et stort flertal i Folketinget, der omfatter alle partier med undtagelse af Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti, støttede i foråret 2016 regeringens forslag om at anmode EU om fortsat dansk tilknytning til Eurojust.<sup>17</sup> En anmodning, Kommissionen endnu ikke har svaret formelt på. Efterfølgende har regeringen efter drøftelser med Kommissionen vurderet, at "det vil blive vanskeligt at opnå fuld dansk tilknytning til det nye Eurojust".<sup>18</sup>

I lyset af en indiskutabel gensidig interesse i terror- og kriminalitetsbekæmpelse er der dog ingen grund til at forvente, at Danmarks ønske om en sær aftale helt afvises. Der er præcedens ift. ikke-EU-landes tilknytning til Eurojust, og Norge og en lang række andre lande deltager således på baggrund af trejdelandsaftaler. Det er sandsynligt, at det vil lykkes Danmark at indgå en eller anden aftale om Eurojust

<sup>14</sup> Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 1 KOM (2013 0535), 30. marts 2017.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> EU agrees new rules for a more efficient and effective Eurojust, Press release, European Council/Council of the European Union, 20. juni 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/20/eu-agrees-new-rules-for-a-more-efficient-and-effective-eurojust/>.

<sup>17</sup> Beslutningsreferat fra møde i Europaudvalget, 13. maj 2018.

<sup>18</sup> Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 112 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg, 8. maj 2018.

ligesom med Europol. Det afgørende spørgsmål er, hvilke vilkår, det vil være på. Den britiske hvidbog for Brexit giver tydeligt udtryk for, at almindelige tredjelandsaftaler giver betydeligt ringere tilknytning end fuldt medlemskab.<sup>19</sup>

Det er svært at se, at Danmark bliver mere suveræn ved udtrædelse af Eurojust. Det danske forbehold omfatter ikke det Eurojust, der eksisterer i dag, men det omfatter automatisk det Eurojust, der nu opdateres – også selv om de nye Eurojust-regler ikke involverer store substantielle forskelle fra det samarbejde, der fungerer i dag. Formålet med det nye retsgrundlag er primært at sikre en fælles definition af medlemmernes opgaver, at tilpasse Eurojust til EU's nye databeskyttelsesregime (GDPR) og at give de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet en rolle ifm. evalueringen af arbejdet.<sup>20</sup>

Eurojust træder ikke i stedet for nationale strukturer i Danmark. Eurojust har primært en koordinerende rolle og har dermed ikke i sig selv beføjelse til f.eks. at træffe afgørelser om konfiskation af aktiver i Danmark. Uden Eurojust-medlemskab får den danske anklagemyndighed om noget ringere muligheder for at retsforfølge personer, der har overtrådt danske love. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt det danske EU-forbehold reelt er formuleret på en måde, der giver Danmark mindre suverænitet og kontrol.

PNR. EU's nye PNR-samarbejde, som trådte i kraft i maj, går ud på kunne identificere flypassagerer og analysere rejsemønstre i forbindelse med mistanke om terrorvirksomhed og grov grænseoverskridende kriminalitet. Af sikkerheds- og databeskyttelsesmæssige årsager må medlemslande kun i meget begrænset omfang videregive de indsamlede PNR-oplysninger til tredjelande (herunder Danmark pga. forbeholdet). Det giver sig selv, at det vil blive gjort, såfremt en terrorismis-tænkt boarder et fly til København. Men i en sag om f.eks. narko- eller menneskesmugling vil det besværliggøre danske myndigheders muligheder for hurtigt og let at få oplysninger om smuglernes rejsemønstre, herunder hvem, der måtte have betalt for deres billet.

---

<sup>19</sup> The Future Relationship Between The United Kingdom And The European Union, HM Government, 12. juli 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>.

<sup>20</sup> EU agrees new rules for a more efficient and effective Eurojust, Press release, European Council/Council of the European Union, 20. juni 2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/20/eu-agrees-new-rules-for-a-more-efficient-and-effective-eurojust/>.

Danmark har allerede national PNR-lovgivning, og vil også under det nye EU-direktiv fortsat kunne udlevere PNR-data til andre lande. Men de øvrige EU-lande er omvendt ikke forpligtet til at udlevere PNR-data til Danmark.<sup>21</sup>

Danmark har anmodet om en parallelaftale om PNR, hvis skæbne endnu er uvis. Enhedslisten, SF og Alternativet ytrede sig imod parallelaftaleforslaget i Folketinget. Det skyldes formentlig bekymringer om retten til privatliv og ønsker om at undgå en udvikling hen mod større overvågning – eller, i SF's EU-ordfører Holger K. Niensens optik, et ønske om ikke at botanisere i folkeafstemningsresultatet.<sup>22</sup> At forbeholdet her skulle leve op til sit renommé som beskytter af dansk suverænitet, er sværere at få øje på. Alt andet lige giver det større kontrol over egne vilkår at have det bedst mulige overblik over kriminel rejseaktivitet med forbindelse til Danmark.

ECRIS-TCN. Bag forkortelsen ECRIS-TCN gemmer sig et nyt tiltag, der skal gøre det nemt og hurtigt for et medlemsland at finde ud af, om andre medlemslande har registreret oplysninger om straffedomme vedrørende tredjelandstatsborgere. Uden det fælles system kræver det besværlige og langsommelige oplysninger til hvert medlemsland for at indhente oplysningerne. Det nye tiltag skal supplere det eksisterende ECRIS-system, der vedrører udveksling af oplysninger om EU-borgere. Information om tidligere domme kan have betydning for strafudmåling, herunder i udvisningssager, og hurtige oplysninger om kriminel fortid kan ligeledes være vigtige i forbindelse med ansættelser af udlændinge i bestemte stillinger.

Danmark deltager i det eksisterende system, men på grund af retslig status vil de nye regler automatisk være omfattet af retsforbeholdet. Ifølge Justitsministeriet kan det nye ECRIS-TCN også få betydning for, om Danmark overhovedet kan fortsætte i den del af samarbejdet, der omhandler EU-borgere.<sup>23</sup> Det er igen svært at se, at retsforbeholdet her beskytter Danmarks suverænitet. Det kan tværtimod f.eks. forringe Danmarks mulighed for at give passende straffe, som i yderste fald kan svække muligheden for at udvise kriminelle udlændinge. Danmark får altså ringere kontrol ved ikke at have direkte adgang til disse oplysninger.

E-evidence. Da retsforbeholdet blev formuleret i 1992 var den første internetsøgemaskine knap nok opfundet, og ingen danskerne havde formentlig endnu

---

<sup>21</sup> Eurojust og PNR – indhold og status – og hvor står Danmark? Faktaark, Folketingets EU-konsulentenhed, 2017.

<sup>22</sup> Løkke er klar til at forhandle Europol i EU, Arbejderen, 10. maj 2016, <https://arbejderen.dk/indland/løkke-er-klar-til-forhandle-europol-i-eu>.

<sup>23</sup> Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 112 (alm. del) fra Folketingets Europaudvalg, 8. maj 2018.

prøvet at surfe eller sende en e-mail. I dag involverer 85 pct. af alle kriminelle efterforskninger elektronisk bevismateriale såsom e-mail. Men i dag er det ikke lige til for en dansk myndighed at få let og hurtig adgang til sådanne digitale beviser, hvis der ifm. efterforskningen af en sag f.eks. er tråde til Portugal eller Slovakiet. Det tager nu op mod 120 dage, og dermed er der risiko for, at kriminelle eller terrorister kan gemme sig gennem online kommunikation på tværs af grænser. Ny EU-lovgivning, præsenteret i maj, skal derfor sikre, at politi og retsmyndigheder i EU-lande kun skal vente 10 dage – og i hastesituationer seks timer – på at få adgang.<sup>24</sup>

Den danske regering har til Europaudvalget givet udtryk for at være positiv over for forslaget, men reglerne er omfattet af retsforbeholdet. Det er derfor også her mere sandsynligt, at retsforbeholdet forringer Danmarks muligheder for at værne om danske forhold, snarere end at styrke dem. Nationale regler kan næppe give passende beskyttelse mod kriminalitet, der foregår i skyen og på tværs af grænser.

### **Brexit viser vigtighed af retssamarbejde**

Med Brexit er der rejst tvivl om Storbritanniens fortsatte tilknytning til EU's retssamarbejde, herunder den del, der handler om kriminalitets- og terrorbekæmpelse. Set fra et dansk perspektiv bekræfter udmeldinger i forhandlingsprocessen fra både EU og Storbritannien, hvor vigtigt EU's retssamarbejde er blevet for national sikkerhed og retssikkerhed. Briterne har understreget vigtigheden af, at der på dette område findes aftaler, der er bedre end nogle af de hidtidige tredjelandsaftaler (inklusive den danske Europol-aftale), da det i modsat fald vil medføre "et klart tab af operationel retshåndhævelse og strafferetlig kapacitet". Specifikt fremhæves ECRIS-systemet, Europol, PNR, retshjælp og Eurojust.<sup>25</sup> Tysklands indenrigsminister, Horst Seehofer, har sagt, at det kan koste menneskeliv, hvis Storbritannien står uden for samarbejdet.<sup>26</sup>

Det er stadig særdeles svært at spå om udfaldet af Brexit-forhandlingerne, og hvordan det eventuelt kan påvirke mulighederne for fremtidige danske sær aftaler. Men situationen er med til at tydeliggøre, at EU's sikkerhedssamarbejde har

---

<sup>24</sup> New EU rules to obtain electronic evidence, FAQ, European Commission, 17. april 2018, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3345\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3345_en.htm).

<sup>25</sup> Framework for the UK-EU Security Partnership, HM Government, maj 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/framework-for-the-uk-eu-security-partnership>, og The Future Relationship Between The United Kingdom And The European Union, HM Government, 12. juli 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union>.

<sup>26</sup> German minister: Brussels' Brexit rigidity will put lives at risk, Politico, 6. juli 2018, <https://www.politico.eu/article/german-minister-brussels-brexit-rigidity-will-put-lives-at-risk/>.

udviklet sig til at være af en karakter, der gør, at selv store lande med en stærk hang til suverænitet ikke ønsker at stå udenfor. Det understreger, at det danske totalforbehold på området i dag har utilsigtede konsekvenser.