



# **MED ELLER UDEN FORBEHOLD**

**Retsforbeholdets konsekvenser**

## **Kandidatafhandling**

**Cand.ling.merc.**

**Spansk & europæiske studier**

**Copenhagen Business School**

Forfattet af: Camilla Wendt

Vejleder: Poul Fritz Kjær

Antal sider: 71

Antal anslag: 162.030

Dato: 27 maj 2016

## Abstract

This master thesis is an investigation of the consequences and opportunities Denmark's participation in the European Union can bring. The subject of interest is the Danish opt-out on EU justice and home affairs, and what the consequences will be if Denmark retains the opt-out, revokes it or changes it to an opt-in solution similar to the British model.

The debate regarding the subject reemerged along with the recent Danish referendum held in December 2015, which motivated me to investigate the matter further. The opt-out is a recurring discussion about Danish sovereignty and implications of national integration, since the 'no' to the Maastricht-treaty in 1992. The present development in the EU prevents Denmark from maintaining status quo in the co-operation, and the discussion is therefore once again highly relevant.

From a phenomenological perspective, the thesis is based on 4 qualitative interviews with experts on the subject, and different aspects of involvement. The data from the interviews is subsequently combined with a theoretical framework consisting in classical theory on international relations. The theories in question are the adaptation theory, the integration dilemma, and the security dilemma in alliance politics.

The analysis shows that the consequences of keeping the opt-out, could be an increased sensitivity to external stress and a loss of influence by excluding itself from power. It would indicate a reluctant will to cooperate and involve a lot of compromises, that could be a disadvantage for the Danes and their international business and activities. If Denmark continues on an intergovernmental level, the development in the EU towards supranational power, will leave the country abandoned by the community.

The opt-in option where Denmark would have the possibility to individually select the legal acts it finds attractive, inspires to a greater extent solidarity and commitment to the community. That could consequently cause more influence, but also increase the risk of being entrapped in the web that is the EU. To revoke the opt-out or change it to the more flexible model involves as in all EU matters the loss of sovereignty, but also binds you to the union-concept of mutual recognition of judicial decisions. Conclusively this principle can have consequences for the Danish rule of law, and thus for the constitutional rights of the Danes.

## Indholdsfortegnelse

|                                                              |           |
|--------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abstract .....</b>                                        | <b>1</b>  |
| <b>1.0 Indledning .....</b>                                  | <b>4</b>  |
| 1.1 Introduktion .....                                       | 4         |
| 1.2 Begrebsafklaring .....                                   | 6         |
| 1.2.1 Suverænitet .....                                      | 6         |
| 1.2.2 Retssikkerhed .....                                    | 6         |
| 1.2.3 Mellemstatsligt samarbejde .....                       | 7         |
| 1.2.4 Overstatsligt samarbejde .....                         | 7         |
| 1.2.5 Gensidig anerkendelse .....                            | 8         |
| 1.3 Problemformulering .....                                 | 8         |
| 1.4 Arbejdsspørgsmål og operationalisering .....             | 9         |
| 1.5 Afgrænsning .....                                        | 10        |
| 1.6 Specialets opbygning .....                               | 11        |
| 1.6.1 Metode .....                                           | 11        |
| 1.6.2 Teori .....                                            | 11        |
| 1.6.3 Empiri .....                                           | 11        |
| 1.6.4 Det europæiske samarbejde og Danmark .....             | 11        |
| 1.6.5 Analyse .....                                          | 11        |
| 1.6.6 Diskussion .....                                       | 12        |
| 1.6.7 Konklusion .....                                       | 12        |
| <b>2.0 Metodiske overvejelser .....</b>                      | <b>12</b> |
| 2.1 Metode og videnskabsteoretisk tilgang .....              | 12        |
| 2.2 Validitet og reliabilitet af undersøgelsens metode ..... | 15        |
| <b>3.0 Teori .....</b>                                       | <b>15</b> |
| 3.1 'The alliance game' .....                                | 16        |
| 3.2 Integrationsdilemmaet .....                              | 17        |
| 3.4 Adaptationsteorien .....                                 | 18        |
| 3.5 Kritik af metode og den teoretiske ramme .....           | 21        |
| <b>4.0 Empiri .....</b>                                      | <b>22</b> |
| 4.1 Interviews og primære kilder .....                       | 22        |
| 4.2 Desk-research .....                                      | 23        |
| <b>5.0 Det europæiske samarbejde og Danmark .....</b>        | <b>24</b> |
| 5.1 Forhistorien til forbeholdet .....                       | 24        |

|                                                         |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| 5.2 EU's 3 søjler .....                                 | 26        |
| 5.3 Retsforbeholdets betydning .....                    | 27        |
| 5.4 RIA – retlige og indre anliggender .....            | 29        |
| 5.5 Parallelaftaler .....                               | 30        |
| 5.6 Tilvalgsordningen .....                             | 32        |
| 5.7 Europol .....                                       | 33        |
| <b>6.0 Analyse .....</b>                                | <b>35</b> |
| 6.1 Første delanalyse.....                              | 35        |
| 6.1.1 Danmarks suverænitet og indflydelse .....         | 35        |
| 6.1.2 Game of balance.....                              | 37        |
| 6.1.3 Reaktionsmønstre .....                            | 39        |
| 6.1.4 Delkonklusion .....                               | 43        |
| 6.2 Anden delanalyse .....                              | 44        |
| 6.2.1 Sikker i sin ret .....                            | 44        |
| 6.2.2 Retssikkerhedsmæssige udfordringer .....          | 44        |
| 6.2.3 Uforudsigelig fremtid eller ordnede forhold?..... | 48        |
| 6.2.4 Delkonklusion .....                               | 51        |
| 6.3 Tredje delanalyse .....                             | 51        |
| 6.3.1 Hvis døren lukkes.....                            | 51        |
| 6.3.2... på klem .....                                  | 53        |
| 6.3.2 Delkonklusion .....                               | 54        |
| <b>7.0 Diskussion .....</b>                             | <b>55</b> |
| <b>8.0 Konklusion.....</b>                              | <b>60</b> |
| <b>9.0 Perspektivering.....</b>                         | <b>63</b> |
| <b>10.0 Bibliografi .....</b>                           | <b>64</b> |
| <b>11.0 Bilag .....</b>                                 | <b>68</b> |
| 11.1 Bilag 1; Interviewguides .....                     | 68        |
| 11.2 Bilag 2; Transskriptioner .....                    | 75        |

## 1.0 Indledning

### 1.1 Introduktion

Ved folkeafstemningen 2. juni 1992 stemte Danmark nej til dansk deltagelse i Maastricht-traktaten, som omdannede det primært økonomiske samarbejde EF til den politiske union EU. Ja-siden ville som bekendt ikke acceptere afstemningsresultatet, og det førte til Edinburgh-afgørelsen, hvor Danmark tiltrådte traktaten med de fire famøse forbehold<sup>1</sup>. Forbeholdene betyder, at Danmark inden for nogle områder ikke deltager i afstemninger i Ministerrådet, og at lovgivning besluttet i EU-Parlamentet eller Rådet inden for disse områder ikke gælder i Danmark.

Forbeholdet for retlige og indre anliggender (RIA) dækker over en række samarbejdsområder, bl.a. asyl og indvandring, men også vedrørende politi og strafferet. Før traktatens indgåelse havde der stort set ikke været noget strafferetligt samarbejde i EF. Det var op til medlemslandene selv, at håndtere anvendelsen af strafferetlige midler. Maastricht-traktaten indebar en række nyskabelser på det retslige område, navnlig blev der åbnet for den mulighed, at dele af samarbejdet kunne overflyttes fra mellemstatsligt til overstatsligt. En sådan overflytning ville betyde, at Danmark mistede suveræniteten på området, og kunne blive bundet af EU's retsakter. Det var denne mulige overflytning, der i 1992 gjorde danskerne skeptiske, og at man med Edinburgh-aftalen dikterede det danske retsforbehold, således at Danmark ikke deltager i EU-retsligt samarbejde på overstatsligt niveau.

I de mange år fra 1993 til 2009, har Danmarks retsforbehold ikke haft nogen praktisk betydning, da RIA samarbejdet foregik på mellemstatsligt plan, hvor vi har kunnet modsætte os lovgivningsforslag, og dermed bevare vores suverænitet. Først med Lissabon-traktaten i 2009, fik retsforbeholdet reel betydning, da det retslige samarbejde blev gjort overstatsligt. Danmark har således ikke kunnet deltage i alle nye retsakter, der er vedtaget på området siden Lissabon-traktatens ikrafttræden. Med Lissabon-traktaten fik Danmark dog mulighed for, at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning, en såkaldt opt-in model. Det vil sige, at Danmark fra sag til sag vil kunne beslutte, om vi vil deltage i retsakterne på området, men det kræver en folkeafstemning om retsforbeholdet.

Så længe forbeholdet består, kan Danmark undgå de overstatslige strafferetlige EU-tiltag, som man ikke bryder sig om, og man kan fortsætte sin deltagelse inden for de forskellige samarbejdsområder, så længe deres retsgrundlag ikke ændres af nye regler. Hidtil har forbeholdet ikke haft nogen

---

<sup>1</sup> De fire forbehold: Euroforbeholdet, forsvarsforbeholdet, forbeholdet for unionsborgerskab og forbeholdet for retlige og indre anliggender (RIA).

konsekvenser for Danmark, men med flere og flere overstatslige retsakter, bliver vi langsomt ekskluderet fra samarbejdet. Aktuelt er det en ny EU-forordning der gør det grænseoverskridende politisamarbejde Europol overstatsligt og underlagt EU-retten, der aktiverer det danske retsforbehold. Dette er årsagen til, at et flertal af Folketingets partier i 2015 besluttede at bede om danskernes opbakning til, at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Danmark gik derfor til valg den 3. december 2015 for endnu en gang, at tage stilling til Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet, hvor vælgerne som bekendt besluttede at beholde retsforbeholdet.

At afskaffe eller omdanne retsforbeholdet er ikke kun et spørgsmål om Europol, og inspireret af den for nyligt aktuelle debat i forbindelse med folkeafstemningen, vækkede det min interesse for hvilke andre problemstillinger forbeholdet rejser. Nogle af EU's retsakter vil medføre væsentlige ændringer i dansk ret, og tilvalgene er bindende, når først det er meddelt til EU. Giver det Danmark mere eller mindre indflydelse i EU, ikke at være tvunget til at tilvælge disse? Medmindre Danmark fjerner forbeholdet, er vi ikke kun tvunget til at træde ud af Europol efter reformen, men også af alle andre overstatslige aftaler i fremtiden. Hvor stor påvirkning vil det have for Danmark og det europæiske samarbejde? Afskaffes forbeholdet, afgiver Danmark til gengæld al suverænitæt vedrørende retlige og indre anliggender, og bordet fanger - valget kan ikke fortrydes.

## 1.2 Begrebsafklaring

Da begreber udvikler sig hele tiden, er det væsentligt at definere specialets nøglebegreber (Ankersborg, 2013, s. 96). Formålet med at introducere dem i indledningen er at sikre, at læseren forstår resten af specialet på specialets præmisser, og ikke på læserens egne. Da flere af nøglebegreberne indgår i problemformuleringen, er begrebsafklaringen placeret lige før denne.

### 1.2.1 Suverænitet

*"Suverænitet; i folkeretten det forhold, at en stat ikke skal tåle indblanding i sine indre anliggender fra andre stater."* (Den Store Danske, 2016) Suverænitet er et spørgsmål om kompetence. Statens kompetence til umiddelbart og med bindende virkning, at afgøre spørgsmål der er centrale for borgerne. Danmark afgiver suverænitet, når vi overlader lovgivende, udøvende og dømmende magt til en international organisation (EU-oplysningen, 2016).

Suverænitet er et begreb, der inden for rammerne af internationale relationer oprindeligt blev fastlagt ved kriterier, der kan ledes tilbage til den Westfalske fred i 1648. En stats uafhængighed i forhold til andre stater, kaldes den *eksterne* suverænitet. Suverænitetsbegrebets anvendelse inden for landets grænser, som retten til at fastsætte og opretholde en retsorden inden for territoriet over for borgerne, er derimod statens *interne* suverænitet. (Baron, Fich, & Herslund, 2011, s. 41). Desuden skelnes der mellem *formel* og *reel* suverænitet. Formel suverænitet er når staten formelt kan træffe beslutninger uafhængigt af andres indgriben. Selvom staten besidder formel suverænitet, er det dog ikke ensbetydende med, at den reelle suverænitet svarer hertil. Reel suverænitet er, hvad staten i realiteten har selvbestemmelse over (Branner, 2004, s. 71-72). I en globaliseret verden, hvor lande samarbejder for at opnå fælles fordele, er man nødt til at overgive en del af den formelle suverænitet, for at øge den reelle suverænitet. Herved mister staten den fulde kontrol over intern og ekstern suverænitet, og det diskuteres om begrebet stadig kan bruges som det oprindeligt var tiltænkt (Walker, 2003). Når man i dag fortsat taler om EU som et samarbejde mellem suveræne nationalstater, er det ikke ud fra den traditionelle opfattelse af en suverænstat, men ud fra den postmoderne statsopfattelse, idet postmoderne stater karakteriseres ved, at de har overgivet kompetencer til et overstatsligt organ (Jackson & Sørensen, 2007, s. 268). Det er derfor ikke helt ukompliceret, at tage hul på suverænitetsbegrebet, givet dets omdiskuterede definition, og dette speciale vil kun referere til det, der er relevant for problemstillingen.

### 1.2.2 Retssikkerhed

*"Retssikkerhed; begreb, som anvendes til at karakterisere den retlige regulering, der skal sikre borgernes rettigheder. Retssikkerhed er især vigtig på retsområder, hvor offentlige myndigheder*

*tillægges beføjelser til at foretage indgreb i borgernes retsforhold, anvende magt eller til at kontrollere borgerne.” (Den Store Danske, 2016)*

Retssikkerhed og retsstatsprincipper er forankret i dansk, europæisk og international retstradition. Grundloven indeholder flere bestemmelser, som vedrører retssikkerhed og retsstatsprincippet. Begrebet 'retssikkerhed' dækker over de garantier, der skaber en retsstat. Retssikkerhed sikrer borgere mod vilkårlige, uforudsigelige overgreb fra statens side. Garantierne er beskrevet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og en række andre internationale konventioner fra FN, Europarådet og EU. Et af de centrale principper for en retsstat er, at der er lighed for loven, det vil sige, at loven gælder på samme måde for alle, uanset social status mv. Et andet centralt princip er, at enhver, som er mistænkt for en forbrydelse, er uskyldig, indtil det modsatte er bevist for en kompetent og uafhængig domstol. Som borger i en retsstat er man blandt andet sikret retten til en retfærdig rettergang, beskyttelse mod overgreb, retten til at eje privat ejendom, og at indgreb i ens rettigheder har et lovligt formål og proportionalitet (Institut for menneskerettigheder, 2016).

### 1.2.3 Mellemstatsligt samarbejde

Begrebet *mellemstatsligt* anvendes inden for Den Europæiske Union om den del af samarbejdet, der alene forpligter medlemslandene. Det betyder konkret, at de EU-regler der vedtages under det mellemstatslige samarbejde, skal godkendes og vedtages af de nationale parlamenter, før de gælder for borgerne i medlemslandene. Lovgivningen skal vedtages i form af *enstemmighed* eller såkaldt *konstruktiv afståelse* blandt medlemsstaterne, og staterne bliver kun retligt forpligtet, hvis de har samtykket heri (Baron, Fich, & Herslund, 2011, s. 159).

### 1.2.4 Overstatsligt samarbejde

Ved det overstatslige samarbejde, også kaldet det supranationale, har medlemslandene afgivet suveræniteten på nogle områder til EU, og beslutninger i Rådet træffes ved kvalificeret flertal. Det fælles samarbejde i EU er karakteriseret ved dets institutioner, navnlig Kommissionen, Europaparlamentet og EU-Domstolen. Institutionerne er uafhængige af medlemslandene, og har vigtige beføjelser. Blandt de beslutningsinstrumenter, der bliver anvendt på det overstatslige niveau, er *forordninger* og *direktiver*, som har eller kan have såkaldt 'direkte virkning' i medlemslandene (DIIS, 2008, s. 47).

Den direkte virkning betyder, at vedtagne regler har retsvirkning i national ret, også selvom de ikke er blevet inkorporerede ved nationale retsakter. De direkte virkende fællesskabsregler har forrang frem for nationale modstridende regler. En *forordning* er almen gyldig. Den er bindende i alle enkeltheder



og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. En forordning virker således som national lov i alle medlemsstater og gælder i den form, som den er vedtaget, og den må derfor ikke gennemføres i national ret. Et *direktiv* er bindende for enhver medlemsstat, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen i national ret (Regeringen, 2015, s. 47).

Da det overstatslige samarbejde indebærer begrænsninger i den nationale suverænitet, definerer fællesskabstraktaterne nøje, på hvilke områder der kan træffes beslutninger, hvilke institutioner der skal deltage i beslutningsprocedurerne, hvilke afstemningsregler der skal gælde i Rådet, og hvilke retlige instrumenter der skal anvendes. Jo større indflydelse de uafhængige institutioner har på beslutningsprocessen, og jo videre brug der kan gøres af flertalsafgørelser, jo mere overstatsligt kan samarbejdet siges at være (DIIS, 2008, s. 48).

### 1.2.5 Gensidig anerkendelse

Det følger af Lissabon-traktaten, at det retlige samarbejde i straffesager bygger på princippet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser. Der er på denne baggrund vedtaget en række retsakter om gensidig anerkendelse, der indebærer, at afgørelser truffet i Danmark skal anerkendes i en anden medlemsstat og fuldbyrdes dér, ligesom afgørelser truffet i en anden medlemsstat skal anerkendes i Danmark og fuldbyrdes her. Princippet om gensidig anerkendelse bygger således på en gensidig tillid til medlemsstaternes nationale retssystemer (Regeringen, 2015, s. 46).

### 1.3 Problemformulering

Som jeg indledningsvist beskrev fik det danske retsforbehold først betydning med Lissabon-traktaten i 2009. Siden da har Danmark ikke kunnet deltage i politikområder inden for retlige og indre anliggender, som gennem tiden har udviklet sig til det hurtigst voksende politikområde i EU. Traktaten understreger det retlige samarbejdes stadig mere centrale rolle i EU, og med snart intet samarbejde tilbage på mellemstatsligt plan, har Danmark i fremtiden ikke mulighed for, at opretholde status quo. Det rejser spørgsmålet om hvilket ben, Danmark skal stå på i et fortsat EU-samarbejde. I teorien har Danmark efter Lissabon-traktaten følgende tre valgmuligheder, vedrørende retsforbeholdet.

1. Forbeholdet bevares, og Danmark deltager fortsat, som fastlagt efter Edinburgh-aftalen, ikke i det overstatslige retslige EU-samarbejde.

2. Forbeholdet opgives efter en folkeafstemning til fordel for en tilvalgsordning (opt-in model), hvor det ifølge protokol 22 i Lissabon-traktaten, er op til Danmark selv, om vi vil gå over til denne model.
3. Forbeholdet ophæves helt ved en folkeafstemning, og Danmark deltager fuldt ud i EU's retssamarbejde og er dermed bundet overstatsligt.

Uanset hvilken mulighed der vælges, vil det få konsekvenser for Danmarks fremtidige samarbejde og involvering i EU, og derfor finder jeg det interessant at undersøge, hvilke mulige udfald disse tre scenarier kan have. På baggrund af dette har jeg udarbejdet følgende problemformulering:

**Hvilke konsekvenser og muligheder kan det have for Danmark, at henholdsvis bibeholde retsforbeholdet, afskaffe det eller vælge tilvalgsordningen?**

#### 1.4 Arbejdsspørgsmål og operationalisering

Ovenstående problemformulering er et åbent empirisk spørgsmål der tager udgangspunkt i 'virkeligheden', og er komplekst nok til, at det kræver videnskabelige teorier og metoder for at kunne besvares (Ankersborg, 2013, s. 52). Problemformuleringen vil blive operationaliseret i tre underspørgsmål, der hver især vil undersøge et aspekt af denne, og dermed lede undersøgelsen frem til den endelige konklusion (Ibid., s. 56). Underspørgsmålene vil samtidig danne rammen for analysen og problemafgrænsningen.

I nedenstående vil jeg kort præsentere de tre arbejdsspørgsmål, samt give en begrundelse for, hvorfor jeg har valgt disse, og hvordan de kan bidrage til at besvare problemformuleringen.

- **Hvornår bliver der afgivet suverænitet og har det betydning for Danmarks indflydelsesevne i EU og den demokratiske indflydelse?**

Suverænitet er et vidt begreb og kan aflede længere diskussioner, som jeg ikke vil komme ind på her. Men da afgivelse af suverænitet ofte associeres med tab af indflydelse, er det interessant at undersøge, hvornår det sker, og deraf udlede konsekvenserne. Det skal understreges, at der skelnes mellem befolkningens demokratiske indflydelse, og indflydelsesevnen på samarbejdet i EU som anvendes på det teoretiske plan. I dette afsnit af analysen vil jeg undersøge betydningen for den demokratiske indflydelse, samt analysere indflydelsesevnen på det eksterne miljø i de givne situationer.

- **Kan det få indvirkning på dansk retssikkerhed, hvis man omdanner retsforbeholdet til en tilvalgsordning, eller hvis man afskaffer det helt?**

World Justice Projects 'Rule of Law Index', er et indeks der ud fra 8 variabler, fra korruption og rettigheder til sikkerhed og regeringsmagt, måler styrker og svagheder i retsstaten. Ifølge 'Rule of Law Index' fra 2015 er Danmark samlet set verdens bedste retsstat (World Justice Project, 2015). Hvis kompetencen på retlige og indre anliggender overdrages til EU, kan det få væsentlig betydning for den danske retsstat, og det er derfor interessant at undersøge, om det får nogen indvirkning på dansk retssikkerhed.

- **Hvad vil det betyde for Danmark i fremtiden, at blive udelukket fra retsakter, og ikke være en del af Europol-forordningen?**

Med det danske retsforbehold vil Danmark gradvist blive udelukket af samarbejdet, efterhånden som retsakter ændres og nye vedtages. I fremtiden vil flere og flere retsakter blive overstatslige, og efterlade Danmark alene udenfor på det mellemstatslige plan. Aktuelt er det den nye Europol-forordning, som Danmark står til at skulle forlade, og det er derfor interessant at undersøge, hvilke konsekvenser det umiddelbart kan få for Danmark, at blive udelukket fra retsakterne, i dette tilfælde Europol-samarbejdet. I dette afsnit vil jeg derfor kort analysere, hvilke konsekvenser den nært forestående ekskludering vil indebære.

### 1.5 Afgrænsning

Som det fremgår af indledning og problemformulering, vil dette speciale udelukkende arbejde med det danske retsforbehold, og derfor ikke beskæftige sig med de resterende 3 forbehold. Det forudsættes, at læser har et vist kendskab til EU og dets institutioner, da EU er en meget kompleks størrelse og der kun bringes det mest relevante for emnet på banen. Der er dog forsøgt, at give et historisk perspektiv i forhold til forbeholdet.

Folkeafstemningen om retsforbeholdet var udelukkende en inspiration til opgaven, og det er derfor ikke hensigten, at afstemningen, der blev afholdt undervejs i specialeforløbet, vil få indflydelse eller betydning for undersøgelsen og dens konklusion. Det gør til gengæld emnet meget aktuelt, hvilket betyder, at historien foregår imens der skrives, så der efter aflevering kan være detaljer, der ikke længere er gældende. Der tages derfor forbehold for 'moving targets'.

Derudover er det relevant at nævne, at selvom der i problemformuleringen skelnes mellem afskaffelse af retsforbeholdet og omdannelse til tilvalgsordning, er disse to muligheder på mange

områder i analysen éns. Der vil derfor lægges mest vægt på dér hvor tilvalsordningen adskiller sig fra afskaffelsen, og ellers vil de oftest blive analyseret sammenhængende.

Til sidst vil jeg tilkendegive, at de arbejdsspørgsmål der opereres med, berører emner der er svære at afgrænse og definere. Suverænitet og retssikkerhed er evigt aktuelle spørgsmål og debatterede emner, der kræver en afhandling i sig selv, og jeg vil derfor ikke gå i dybden med disse spørgsmål.

## 1.6 Specialets opbygning

I nedenstående vil specialets afsnit kort blive introduceret, for at give læseren et bedre overblik og øge forståelsen for specialets indhold.

### 1.6.1 Metode

I dette afsnit vil den videnskabsteoretiske tilgang og de metoder, der danner grundlag for specialet, blive introduceret. Derudover vil overvejelserne ved validitet og reliabilitet blive gennemgået. Dette vil være med til at skabe transparenthed i specialet og sikre, at læseren er bekendt med den tilgang, der danner ramme for specialet, hvilket igen øger forståelsen for specialets indhold.

### 1.6.2 Teori

I dette afsnit vil opgavens teoretiske ramme blive præsenteret og begrundet. Det er denne ramme, der senere vil blive brugt som redskab til, at analysere specialets empiri. Her vil der blive præsenteret allianceteori, integrationsdilemmaet samt adaptationsteorien.

### 1.6.3 Empiri

I dette afsnit vil specialets primære og sekundære kilder blive præsenteret. Dog vil kun specialets hovedkilder blive introduceret her, da en introduktion af samtlige benyttede kilder vil fylde for meget. De resterende kilder vil således løbende fremgå i resten af specialet og i bibliografien.

### 1.6.4 Det europæiske samarbejde og Danmark

I dette afsnit introducerer jeg så kort som muligt det Europæiske samarbejde med relevans til retsforbeholdet og i relation til Danmark. EU er en kompliceret affære med rigelige problemstillinger til mange afhandlinger. Derfor er der hér kun gennemgået det vigtigste for dette speciale.

### 1.6.5 Analyse

I dette afsnit vil specialets empiri blive analyseret. Afsnittene er delt op i delanalyser, der hver især går ud fra arbejdsspørgsmålene i problemformuleringen. Her er der lagt størst vægt på første og

anden delanalyse, hvor første delanalyse undersøger, hvornår der bliver afgivet suverænitet til EU, og hvilken betydning det har for indflydelsesevnen og den demokratiske indflydelse. Og anden delanalyse undersøger, om en afskaffelse, eller en omdannelse af retsforbeholdet, kan få indvirkning på dansk retssikkerhed. Til sidst vil undersøgelsen kort analysere, hvilke konsekvenser det kan få for Danmark, at blive udelukket fra Europol.

#### 1.6.6 Diskussion

I dette afsnit vil undersøgelsen som helhed blive diskuteret. Det betyder, at der her både vil blive diskuteret metode, teori, empiri, analyse samt specialets resultater. Formålet med diskussionen er at lede specialet frem mod en endelig konklusion, der besvarer specialets problemformulering.

#### 1.6.7 Konklusion

I dette afsnit vil afhandlingens vigtigste punkter blive sammenfattet til et svar på problemformuleringen.

## 2.0 Metodiske overvejelser

Metode tjener til, at videnproduktionen bliver systematisk og gyldig. Det er således den konkrete kombination af anvendte metodeelementer, der styrer den type viden, specialet kan producere (Ankersborg, 2013, s. 69). I dette afsnit vil jeg introducere specialets metode og videnskabsteoretiske standpunkt, da disse spiller en afgørende rolle for specialets udformning. Efterfølgende vil jeg redegøre for undersøgelsesdesignet, og afsluttende vil jeg samle mine metodiske overvejelser i et afsnit omkring validitet og reliabilitet af undersøgelsens metode. Formålet med dette er at sikre, at specialet er veldokumenteret og kvalificeret.

### 2.1 Metode og videnskabsteoretisk tilgang

Der kan anlægges mange holdninger om retsforbeholdets fremtid, alt afhængig af hvilket grundsyn man har på EU, hvilken opfattelse man har af demokrati, og hvor man rammes professionelt.

Konsekvenserne ved de tre muligheder vedrørende retsforbeholdet, set ud fra et dansk synspunkt, ses bedst i lyset af eksperter på området og mennesker der bliver påvirket deraf. Derfor udfører jeg metodisk undersøgelsen ved kvalitative interviews med personer, der inden for deres områder kan hjælpe med at gå i dybden på min problemstilling. Derudover vil sekundær empiri i form af bøger, artikler og høringer der er relevante for problemstillingen indgå.

Den kvalitative metode er ofte kritiseret for ikke at være videnskabelig, da den indsamlede data ikke er numerisk, og dermed målbart hvilket står i kontrast til den kvantitative metode. Denne undersøgelses problemstilling kan dog hverken måles eller vejes, og den kvalitative metode er dermed anvendelig, da den bedre kan gå i dybden af komplekse spørgsmål (Rasmussen, Østergaard, & Beckmann, 2006, s. 93).

Formålet med interviewundersøgelsen er at indhente empirisk viden fra eksperternes vurderinger, mens den sigter mod nuancerede beskrivelser af forskellige aspekter af den interviewedes oplevelser som ikke kan findes i den eksisterende empiri. Det er således ud fra en fænomenologisk tilgang at undersøgelsen udføres, idet det er aktørernes egne perspektiver og professionelle livsverden, der skaber den virkelighed, der skal analyseres (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 44-45). Ved Edmund Husserls fænomenologiske tilgang eksisterer der ikke kun én virkelighed, derimod går vejen til en objektiv erkendelse gennem indsigt i menneskers subjektive og intentionelle erfaringsverden (Juul, 2012, s. 67). Hvor positivismen forfægter sociale fænomener og menneskelig handlen som konsekvens af upersonlige love, uden reference til aktørernes subjektive erfaringsverden, hævder fænomenologien det modsatte; at konsekvenserne må kunne føres tilbage til menneskers spontane oplevelsesverden eller livsverden (ibid., s. 17). Undersøgelsen har derfor *”fokus på, hvad aktørerne i konteksten gør, og hvordan de fortolker og erfarer det som de selv og andre i konteksten gør. En sådan beskrivende og forstående vidensinteresse lægger op til et åbent forskningsdesign med brug af overvejende kvalitativ metode”* (ibid., s. 99).

Ved fænomenologiske undersøgelser er problemformuleringen sjældent stramt formuleret, men en åben erkendelsesinteresse der kan bevæge sig i mange forskellige retninger som følge af undersøgelsen (ibid., s. 100). Denne afhandlings problemformulering er af netop denne karakter, da den kan lede til mange forskellige resultater, alt afhængig af hvilken retning respondenterne leder den i.

Da valideringskravene til en fænomenologisk analyse er høje, er der forsøgt en så stor grad som muligt af gennemsigtighed i metode og teknikker, således at andre forskere kan forholde sig til fortolkningerne. Interviewene er udført i overensstemmelse med en interviewguide, som er vedlagt i bilag 1. Interviewguiden er semistruktureret, og består derfor ikke af et lukket spørgeskema, men giver plads til opfølgende spørgsmål. Spørgsmålene er bl.a. formulerede ud fra det teoretiske grundlag i afhandlingen således, at den viden der bliver produceret er tematisk relateret til problemstillingen (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 151). Kvale og Brinkmann beskriver det semistrukturerede interview således:

*"Det semistrukturerede livsverdensinterview søger at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på at fortolke betydningen af de beskrevne fænomener (...) Det er samtidig præget af åbenhed, hvad angår forandringer i rækkefølgen og formuleringen af spørgsmål, så man kan forfølge de specifikke svar, der gives, og de historier, interviewpersonerne fortæller." (Ibid., s. 144)*

Ulempen ved interviews er, at de er tidskrævende, hvorfor kun 4 respondenter indgår. Til gengæld er disse nøje udvalgt til at repræsentere 4 forskellige perspektiver på problemstillingen; en praktisk, en erhvervsmæssig, en juridisk og en teoretisk. Disse vil blive yderligere beskrevet i empiriafsnittet.

I praksis er interviewene blevet udført enten over Skype, per telefon eller personligt. De interviewede har fået tilsendt de på forhånd forberedte spørgsmål, og bliver derfor indledende spurgt om der er noget de enten ikke kan eller vil svare på. Alle interviews er blevet optaget med accept fra den interviewede og derefter transskriberet. Transskriptionerne findes i bilag 2. Fordelen ved at optage interviewet, fremfor at tage notater, er at fokus udelukkende er på respondenten og indhold under hele interviewet. Den efterfølgende interviewanalyse er udarbejdet som bricolage, hvor der efter gennemlæsning dannes et overblik, og relevante citater og passager, der udtrykker holdninger for fænomener, uddrages (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 259). Under udarbejdelsen af interviewguiden er der taget hensyn til analysen, således at spørgsmålene følger en meningskodning udledt af arbejdsspørgsmålene med henblik på at skabe en struktur, for efterfølgende, at kunne identificere og kategorisere udtalelserne (ibid., s.224). Da interviewet er semistruktureret, er det dog med en vis risiko for, at de opfølgende spørgsmål kan falde uden for denne struktur. Dette har ikke den store betydning, da kodningen blot er et redskab til at lette analysen.

Undersøgelsen vil udover den primære empiri bestå af sekundære kilder i form af artikler, analyser og anden relevant dokumentation. Der er skrevet mangt og meget om de danske forbehold og retspolitik i artikler og bøger, som først og fremmest kan hjælpe til udarbejdelsen af interviewguiden, men også belyse problemstillingen med andre informationskilder. På den måde lægger opgaven op til, at anvende flere forskellige informationskilder til belysning af fænomenet, hvilket vil give en højere validitet af det samlede resultat.

Jeg samler således først data og viden induktivt, hvorefter jeg deduktivt kan systematisere den viden og derved udlede en forståelse af konsekvenserne (Rasmussen, Østergaard, & Beckmann, 2006, s. 50).

## 2.2 Validitet og reliabilitet af undersøgelsens metode

Målet for enhver undersøgelse er at opnå så god en overensstemmelse mellem de teoretiske begreber og de empiriske variabler som overhovedet muligt, og sikre at de indsamlede data er tilstrækkeligt pålidelige (Andersen, 2005, s. 80). En undersøgelses *validitet* bliver ifølge Andersen vurderet ud fra de to parametre *gyldighed* og *relevans*. Mens gyldigheden udtrykker overensstemmelse mellem den teoretiske og empiriske ramme, udtrykker relevans graden af, hvor relevant den udvalgte empiri er for undersøgelsen. *Reliabiliteten* angiver, hvor sikkert og præcist man undersøger det, der er objektet, og i hvor høj grad resultaterne bliver påvirket af tilfældigheder (ibid., s. 81).

I kvalitative undersøgelser kan disse begreber dog være lidt mindre håndgribelige end i kvantitative, og *pålideligheden* kan være sværere at påvise (Rasmussen, Østergaard, & Beckmann, 2006, s. 117). Dette kompenseres i denne undersøgelse ved at gøre den så gennemsigtig og åben som muligt, så læseren kan vurdere troværdigheden, og metoden ville kunne gøres efter. Der er dog altid den risiko, at der under interviewet kan opstå simple misforståelser mellem interviewer og respondent, som fører til misinformation eller ukorrekte fortolkninger. Det er også muligt, at respondenterne efterfølgende kommer i tanke om andre relevante ting eller gør sig nye erfaringer, der kunne have bidraget til undersøgelsen. Derfor har respondenterne efterfølgende modtaget de anvendte udtalelser for at højne reliabiliteten og undgå misforståelser og fejlfortolkninger, og samtidig have mulighed for at kunne komme med indvendinger eller tilføjelser.

Kvalitative undersøgelser kan også risikere at blive underlagt faren for forskerbias, på grund af den informationsindsamling- og behandling, der går forud for undersøgelsen (Andersen, 2005, s. 210). Derfor må man med en fænomenologisk refleksion skabe sig et univers af absolut fordomsfrihed, ved at afholde sig fra alle forudgivne stillingtagener til nogen som helst form for eksistens (Juul, 2012, s. 71). Med andre ord må man være sig sin forforståelse bevidst, og med en kritisk tilgang sørge for, at den ikke præger undersøgelsen i en utroværdig retning.

## 3.0 Teori

På baggrund af specialets problemformulering tager den teoretiske ramme udgangspunkt i klassiske IR teorier om staters tilpasning og politiske overlevelse i internationale relationer. Teorierne er valgt ud fra deres EU-relaterede værktøjer til at kunne beskrive og forklare undersøgelsens resultater og fænomener, men kan samtidig tjene til, at teste deres relevans for nutidige internationale samarbejder.



Adaptationsteorien formulerer på overordnet plan, hvorledes stater tilpasser sig den verden de lever i, deres indflydelse på omverdenen og påvirkningen deraf. 'The alliance game', som er et begreb fra sikkerhedsteori, omfatter dilemmaer vedrørende politik i en alliance som kan håndteres ved samarbejdsstrategier eller frafaldsstrategier, men med risiko for at blive fastlåst eller forladt (entrapment vs. abandonment). Sidstnævnte strategi er udviklet til et anarkistisk system, uden nutidens udbredte interdependens og supranationale institutioner, så for også at anvende den i et EU perspektiv, inddrages begrebet integrationsdilemmaet.

Teorierne danner således en forståelsesramme i analysen og skaber et teoretisk analyseværktøj, der kan benyttes til fortolkning og legitimering af undersøgelsens resultater (Rienecker & Jørgensen, 2010, s. 268-69).

### 3.1 'The alliance game'

Inden for IR teori diskuterer man sikkerhedsdilemmaet, som oftest bruges i forbindelse med sikkerhedsaspekter i anarkistiske systemer. Sikkerhedsdilemmaer er det der opstår, når en stat, uden ønske om at angribe andre, ikke kan vide sig sikker på, at andres intentioner er ligeså fredelige, eller vil forblive det. Dermed opstår behovet for at højne sikkerheden via alliancer eller militære styrker, som for andre fredselskende lande kan virke offensivt, og derfor også ser sig nødsaget til at bruge lignende midler, da de må antage at der er risiko for et angreb. Dette skaber spændinger, der kan skabe konflikt, selvom der ikke var nogen der ønskede det til at starte med. I sidste ende kan hver stats magt være matchet de andres, og ingen har mere sikkerhed end de havde før (Snyder, 1984, s. 461). Stater opretholder deres sikkerhed på flere måder, bl.a. ved oprustning, territoriale udvidelser eller ved at danne alliancer. Snyder kalder denne sidstnævnte del af international sikkerhed for 'the alliance game', og det er dette begrebs sekundære fase<sup>2</sup> i en multipolar verden som bliver anvendt i specialet, herefter betegnet som AG.

I anden fase af AG, handler det om statens forpligtelse til alliancen, og hvilken politisk strategi beslutningstagere skal anvende i deltagelsen af denne. Staten kan enten samarbejde (C) eller frafalde (D), hvor samarbejde betyder et stærkt politisk engagement, overholdelse af alliancens retningslinjer og fuld støtte i konflikter med en fælles fjende, og frafald betyder svag dedikation og betinget støtte i konflikter med fjenden (ibid. s. 466). Valget mellem strategi C og D beror naturligvis på de respektive fordele og ulemper, eller som Snyder kalder dem; goder og onder. I AG sikkerhedsdilemmaet er de væsentligste onder 'abandonment' og 'entrapment', altså at blive forladt eller fanget, og de

---

<sup>2</sup> 1. fase af AG – taktik ved dannelsen af en alliance

2. fase af AG – taktik når alliancen er dannet

væsentligste goder er en reduktion af risikoen for at blive enten forladt eller fanget af den allierede. Da de allieredes interesser sjældent er helt de samme, eller tillagt samme værdi, opstår disse dilemmaer.

En C-strategis fordele er den øgede sikkerhed i alliancen, men ulempen er at man kan blive fastlåst og fanget, ved f. eks. at blive involveret i en konflikt, hvor man ikke deler alliancens interesser. En D-strategis fordele er selvstændighed og frihed, men med risiko for at blive forladt af alliancen i en krisesituation. Jo mere man er afhængig af alliancen, eller dedikeret til samarbejdet, desto større er risikoen for at blive fanget. Og jo mere man reducerer risikoen for at blive fanget, desto mere stiger risikoen for at blive forladt.

### 3.2 Integrationsdilemmaet

'The alliance game' kan dog ikke stå alene, når det handler om en 'alliance' som EU. Til forskel fra mange andre internationale fællesskaber, har EU supranational karakter og berører områder som oprindeligt tilhører nationalstaten, som f.eks. retlige og indre anliggender. At skulle afgive suverænitet ved grundelementer der tilhører enhver statsopbygning, når EU lovgivning skal overholdes eller integreres nationalt, kan ses som en direkte trussel mod den traditionelle nationalstats overlevelse (Petersen, 1998, s. 35). Integrationen kan gå dybt og trænge ind i den nationale struktur, og i mange tilfælde direkte påvirke befolkningens hverdag.

Hvor en alliance indgås for at støtte og beskytte en stats integritet og suverænitet, kan en dyb national integration true det selvsamme. Dette kaldes integrationsdilemmaet. Hvor andre alliancer ofte forsøger at opretholde status quo, er EU hele tiden i udvikling, hvilket gør dilemmaet større over tid. Ofte bliver en alliance overflødig så længe dens formål opretholdes, mens EU er i konstant forandring og integrationen bliver en evig udvidelse af beføjelser for medlemsstaterne.

Uden at nævne de mange historiske motiver for national integration, kan der ligesom ved AG være flere ulemper for nationalstaten ved deltagelsen i et fællesskab som EU. Den vigtigste er tabet af suverænitet og selvstændighed, som ikke kan opretholdes samtidig med en integrationsproces, der ofte vil kompromittere nationale prioriteter (Petersen, 1998, s. 36). Her er det velfærd, sikkerhed, identitet, status og magt der bliver tilvalgt på bekostning af muligheden for national regulering og præference, og endda i sidste ende måske kompromitterer national identitet og kultur, der potentielt kan opløse nationalstaten (ibid., s.37). Det er her staten står i et dilemma og skal overveje konsekvenserne ved afgivelse af suverænitet; hvor grænsen går for kompromittering af nationale interesser, hvor dybt integrationen skal gå, og om konsekvenserne ved at stå udenfor, er værre end ved de kameler man må sluge, ved at deltage fuldt ud.

De strategier Nikolaj Petersen bruger til at løse integrationsdilemmaet er de samme som ved AG, dog modificeret til et mindre fjendtligt miljø, og her kalder han det i stedet i forbindelse med EU '*the Union game*' (Petersen, 2000, s. 75). Det er således de samme strategier som nævnt ved AG, men '*The Union game*' stiller større krav til medlemsstaterne, da integrationsprojekter er mere indadvendt end i alliancer, og samarbejdet er dybere. En stats beslutningstagere vil forsøge at holde en balance, hvor man kan drage fordel af fællesskabets goder, mens man ikke sælger for meget ud af andre nationale interesser og reducerer chancerne for enten at blive forladt eller fanget af fællesskabet. Balancen er afgørende for hvor intenst man finder integrationsdilemmaet. Denne balance kan man analysere ved hjælp af adaptationsteorien (Petersen, 1998, s. 37)

### 3.4 Adaptationsteorien

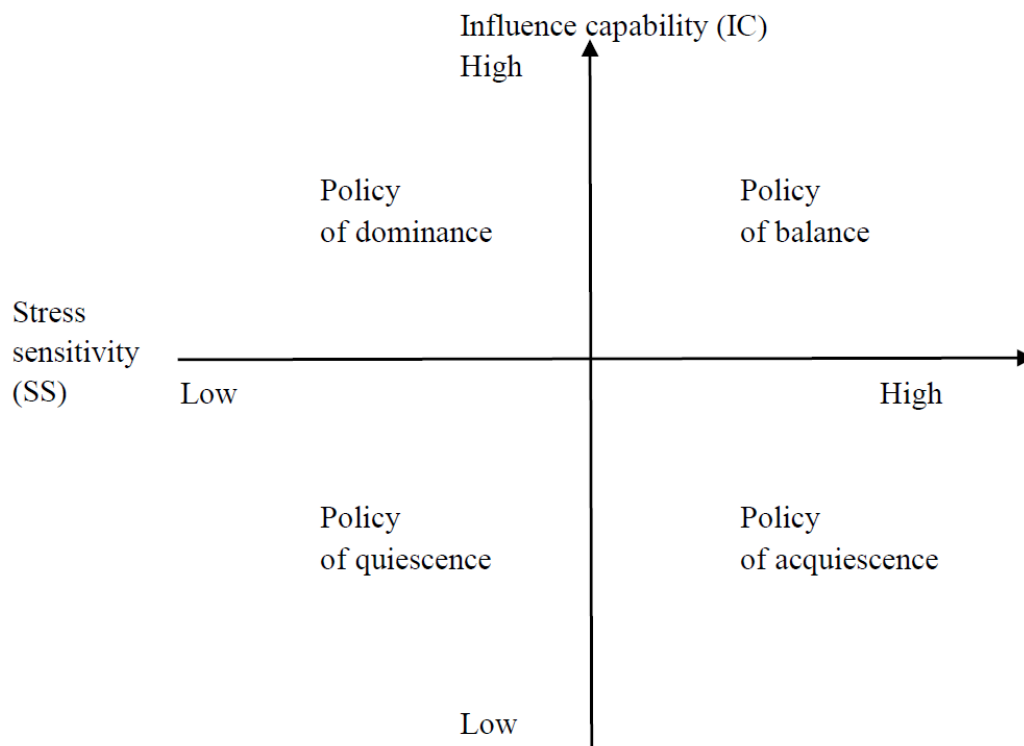
Adaptationsteorien, først formuleret af James Rosenau i 1970, har inspiration fra biologien og refererer til den levende organismes overlevelsesbetingelser (Petersen, 1989). Organismen kan kun overleve, hvis den er i stand til at tilpasse sig sine omgivelser, eller i stand til at ændre disse, så den kan trives. Båret videre af danske teoretikere, bliver denne teori brugt til at analysere nationale sikkerheds- og integrationsstrategier (Petersen, 2000, s. 77). Adaptationsteori fokuserer på den grundlæggende proces, hvori nationalstaten og dens beslutningstagere forholder sig til deres interne og eksterne miljø, og den relative balance derimellem som resulterer i forskellige reaktionsmønstre på omgivelserne. Adaptation til det *eksterne miljø* opererer med to begreber, eller variabler, der overordnet balancerer mellem en stats interne og eksterne miljø. Et lands udenrigspolitik afhænger af kontrollen med sit eksterne miljø dvs. indflydelsesevnen 'influence capability' (IC), såvel som stressfølsomheden overfor udefrakommende påvirkning 'stress sensitivity' (SS) (Due-Nielsen & Petersen, 1995, s. 14).

En kombination af høj IC og lav SS tillader således en stat at føre en dominerende udenrigspolitik, høj IC sammen med høj SS leder til en balancerende politik, lav IC men en høj SS afleder kun en udenrigspolitik med samtykkende karakter (acquiescent), og til sidst lav IC sammen med lav SS skaber en passiv politik (quiescent) (Petersen, 2000, s. 78).

Indflydelsesevne kan defineres som en funktion af positive og negative midler, som en stat kan bruge til at øge indflydelse på dens eksterne miljø, og den kan komme til udtryk i både konkrete og mere uhåndgribelige elementer. Økonomisk magt er en meget håndgribelig faktor for indflydelsesevnen, der f.eks. kan måles i BNP, handelsbalance eller økonomisk og monetær stabilitet. Mindre målbare elementer kan være et lands ry og rygte, viljestyrke eller diplomatiske evner. Også militær magt kan have indflydelse, når det kommer til evnen at kunne yde beskyttelse til allierede,

udsende fredsbevarende styrker, eller tropper i et fælles europæisk ærinde. Og især magten til at kunne skabe og lede en sammenslutning kan vinde indflydelse.

Ikke alle disse elementer vejer ens i alle henseender, og at have indflydelse baseret på kun nogle af disse ting, sikrer derved kun indflydelse hvor dette er relevant, og ikke nødvendigvis på det hele (Petersen, 2000, s. 78-79).



Figur 1. The Four Adaptive Modes (Due-Nielsen & Petersen, 1995, s. 16)

Stressfølsomheden er en stats modtagelighed for udefrakommende påvirkninger, og består i de enkelte karakteristika for staten og i hvor høj grad dens samfundsmæssige struktur bliver påvirket af internationale begivenheder. Hvis man f.eks. handler meget med udlandet og på den måde er afhængig af udenlandske markeder, er det naturligt at det kan føre til en høj følsomhed for udefrakommende påvirkninger (ibid., s.79).

De 4 forskellige reaktionsmønstre de to begreber afstedkommer, forventes ikke at eksistere i en 'ren form', og vil sjældent være statiske tilstande. Graden af indflydelse på omverdenen og dennes omvendte påvirkning af det interne miljø, er konstant foranderlig og afhænger af dem, der reagerer på dem.

I dens 'rene form' er en dominerende politik (høj IC, lav SS) karakteriseret ved, at man kan stille store krav til sine samarbejdspartnere, uden at skulle give afkald på noget til gengæld. For at kunne føre en sådan politik må staten have en stærk økonomi, stor militær magt, diplomatiske evner og en strategisk position geografisk og i koalitioner. Derudover må afhængigheden af de andre ikke være for stor og spillerummet for lille. Eksempler på regeringer der, har forsøgt sig med dette, er Frankrig under de Gaulle og England under Thatcher (ibid., s.82) I de fleste tilfælde vil man ikke kunne holde stressfølsomheden på så lavt et niveau, at en ren dominerende politik vil lykkes.

En acquiescent politik (lav IC, høj SS) er det modsatte af en dominerende, og giver dermed ikke en stærk forhandlingsposition, hvorfra man kan stille krav. Nationale prioriteter er sekundære til de eksternt definerede, da man må indordne sig. Regeringer der ser sig nødsaget til at føre en sådan politik, vil ofte være små og relativt fattige stater, uden politisk eller økonomisk indflydelse, der er afhængige af samarbejdspartnernes økonomiske hjælp og velvilje. Eksempler på dette kan være lande, der gerne vil være med i alliancer, hvor de må tilpasse deres politik til fællesskabets (ibid., s.83).

En quiescent politik (lav IC, lav SS) er en lav-profil politik, hvor man prøver at undgå, at skulle give afkald på for meget suverænitet, og derfor heller ikke har så meget indflydelse. Man undgår ulemperne fremfor at nyde fordelene, og deltager i det man kan, uden at det er på bekostning af nationale interesser. Deltagelse i fælleskabet er lav og national autonomi højt prioriteret. I et forsøg på at holde stressfølsomheden på et lavt niveau giver man køb på indflydelsesevnen, men som del af et fællesskab, vil det være svært at deltage uden at skulle ændre på dette (ibid., s. 83-84).

En balancerende politik (høj IC, høj SS) er karakteriseret ved talrige strategier og høj grad af deltagelse i et fællesskab. Man er gensidig imødekommende og accepterer fællesskabets betingelser, og udnytter det så vidt man kan til nationale interesser. Man giver afkald på nogle områder med den forventning, at det bliver opvejet af de fælles fordele. Her kan man stille krav, og ligeså blive påvirket af andres, i accept af det fælles engagement og forpligtelse. Denne politik vurderede Rosenau til at være den eneste, der er teoretisk kompatibel med, at indgå fuldt ud i et internationalt fællesskab (ibid., s. 84).

Hvis man sammenholder adaptationsteorien med AG svarer den dominerende politik til alliancens D-strategi, en acquiescent politik til en passiv version af C-strategien, en quiescent politik til en passiv version af D-strategien, og en balanceret politik til en aktiv C-strategi.

Adaptation til det *interne miljø*, som udlagt af Nikolaj Petersen (Petersen, 2000), opererer med parallelbegreberne til det eksterne miljø som er de politiske beslutningstagers kontrol over

samfundet, 'control capability' (CC) og deres modtagelighed for samfundets påvirkninger, 'influence susceptibility' (IS).

CC er funktionen for regeringens evne til at påvirke den offentlige mening via politiske partier, offentlige organisationer, massemedier osv. IS er omvendt den offentlige menings påvirkning af regeringen via NGO'er, virksomheder og oppositionen. Den ultimative påvirkning fra samfundet sker ved folkeafstemninger. Det efterlader regeringer i en tilstand af 'acquiescence', men kan i teorien føre til en dominerende udenrigspolitik bestemt af interne interesser, hvis dens SS tillader det.

Nu eksisterer regeringen jo for befolkningens skyld, og ikke omvendt, så i demokratier vil IS og samfundets mening fylde mest. En regerings repræsentation af befolkningens mening virker bedst i internationale sammenhænge, hvis der er 'kort' imellem befolkning, regering og de internationale partnere. Jo 'længere' det eksterne miljø kommer fra de politiske beslutningstagere og befolkningen, desto mere utilfredshed vil der være med det internationale samarbejde, mens den nationale dagsorden forbliver den samme. Hvis afstanden omvendt vokser mellem befolkningen og regeringen, men ikke mellem regeringen og det eksterne miljø, vil befolkningens prioriteter ikke være de samme som regeringens. Begge tilfælde stiller regeringen i en svær situation, eksternt eller internt.

Adaptationsteorien er også udlagt (af Mouritzen) med flere strategier inden for sikkerhedspolitik, men eftersom de kun beskæftiger sig med 'acquiescent' balancen, finder jeg dem ikke egnede til min analyse (Petersen, 2000, s. 80).

### 3.5 Kritik af metode og den teoretiske ramme

*"Den fænomenologiske refleksion drejer sig om at skabe et univers af absolut fordomsfrihed, netop ved at afholde sig fra alle forudgivne stillingtagener til nogen som helst form for eksistens"* (Juul, 2012, s. 71).

Den fænomenologiske tilgang er kritiseret for, at interviewerens baggrund og forudindtagne meninger kan forhindre en ren undersøgelse fuldkomment befriet for fordomme. Og man kan vel aldrig fuldkomment træde ud af den verden, man selv tilhører, og opnå en autentisk forståelse af de interviewedes forestillingsverden. Ikke desto mindre kan man anstrenge sig for at lytte godt efter, og spørge på en måde, der ikke lukker af for nye opdagelser (Juul, 2012, s. 75).

Jürgen Habermas har anklaget fænomenologien for at være irrelevant for samfundsvidenskaben med henvisning til, at fænomenologien sigter på at nå frem til en beskrivelse af det enkelte subjekts erfaringsdannelse, men ikke har meget at tilbyde en videnskab, der fokuserer på kollektiv erfaringsdannelse og socialitet (Ibid., s. 76). Indvendingen forekommer Søren Juul (Juul,

2012) mærkværdig, da Husserl udførligt har skrevet, at subjektiviteten ikke er noget det enkelte menneske realiserer på egen hånd, men noget der skabes socialt, dvs. gennem interaktion mellem mennesker (intersubjektivitet). Dermed understreger han, at den subjektive erfarings gyldighed er et spørgsmål om intersubjektiv erfaringsgyldighed (Ibid., s. 76). I denne undersøgelse ligger interessen i subjekternes erfaringsverden og opfattelse af virkeligheden, og forståelsen af denne må nødvendigvis gå gennem subjekternes selvforståelse og meningsunivers. Den individuelle intersubjektive erfaring er netop styrken i et kvalitativt interview, hvor informanten 'ved bedst' om dennes professionelle livsverden og som forskeren kan lære af. Det er forskerens opgave at fortolke den verden, man interesserer sig for, på baggrund af udførlige og righoldige beskrivelser af interviewpersonernes livsverden (Ibid., s. 99-102).

Med hensyn til de anvendte teorier har jeg kunnet konstatere, at de ikke kan bruges i alle aspekter af analysen. For det første er de to strategier i AG i 'the Union game' udgaven meget unuancerede, da der kun er de to muligheder; at samarbejde eller ej. Det er selvfølgelig essensen i teorien, men anvendt i en EU-sammenhæng kunne man ønske sig lidt flere facetter, da tingene ikke kun er sorte eller hvide. Adaptationsteorien er bedre til at analysere denne balance i samarbejdet, men har til gengæld ikke taget højde for andre konsekvenser af internationalt samarbejde. Teorien mangler refleksion over retssikkerheden ved indgåelse i fællesskaber, og er derfor ikke særlig anvendelig i det retssikkerhedsmæssige perspektiv. Det skyldes formentlig, at man ikke havde forestillet sig en alliance eller et internationalt samarbejde udvikle sig til et supranationalt organ med så dybdegående beføjelser. Denne begrænsning vender jeg tilbage til i diskussionen.

## 4.0 Empiri

### 4.1 Interviews og primære kilder

Interviewene består som tidligere nævnt af en gruppe danske eksperter med erfaring inden for problemstillingen. Disse kilder er relevante, fordi de har erfaring inden for speciallets emnefelt, hvorfra de kan bidrage med ny og nyttig information omkring fænomenet. Således er de med til at skabe forståelse for, hvilke konsekvenser det kan få for Danmark at beholde retsforbeholdet, afskaffe det, eller indføre tilvalgsordningen.

Det er relevant at nævne, at transskriptionen af interviewene er forsøgt transskriberet så tæt på virkeligheden som muligt. Kun taleord som 'øh' og 'sgu' er udeladt, for at gøre teksten mere læsevenlig, da der naturligvis er forskel på, hvordan vi taler, og på hvordan vi skriver. Dette er gjort

uden at ændre i udtalelsernes mening. Desuden er der tilføjet parenteser og fodnoter, hvor det er nødvendigt at uddybe, hvad der tales om, da citaterne er taget ud fra en kontekst. Alle interviewene kan findes i bilag 2.

De interviewede eksperter er:

- **Henning Bøgelund Hansen**, nyligt fratrådt chef for den danske 'desk' i Europol. Tidligere forbindelsesofficer i samme regi, vicepolitiinspektør for Politiets Rejsehold, samt bagmandspolitiet, 2 gange udsendt til Afghanistan og leder af den danske politimission i Bagdad i 2007.
- **Katinka Clausdatter Worsøe**, projektkonsulent i afdeling for EU og International, hos Dansk Erhverv. Konsulent på Dansk Erhvervs retsforbeholdskampagne.
- **Peter Arnt Nielsen**, Professor på CBS, hvor han forsker og underviser i International handelsret og erhvervsret. Professor ved Europakollegiet, Brügge, i EU Private International Law og ekstern lektor på Københavns Universitet i European and International Commercial Law. Medlem af flere nationale og internationale lovforberedende udvalg og arbejdsgrupper, bl.a. i EU og Haagerkonferencen for International Privatrecht. Voldgiftsdommer i nationale og internationale sager.
- **Rebecca Adler-Nissen**, lektor på institut for statskundskab ved Københavns Universitet og forsker i international politik, EU's udvikling, forholdet mellem medlemsstaterne, danske og britiske forbehold, fleksibel integration, EU's forfatningsmæssige udvikling samt EU's fælles udenrigspolitik og diplomati. Modtog i 2015 Nils Klim-prisen.

Derudover er der samlet empiri fra diverse konferencer og foredrag afholdt rundt omkring i København. Disse fremgår af bibliografien.

## 4.2 Desk-research

Udover den primære empiri i form af interviews, indgår flere sekundære kilder fundet via online desk-research og bibliotekssøgning. Her er tilføjet 2 eksperter til feltet, der kan belyse de vinkler, som ikke fremgik af interviewene. Det drejer sig om professor Ph.d., cand.jur. i strafferet, **Thomas Elholm**, og jurist, **Jacob Mchangama**, tidligere chefjurist for tænketanken CEPOS, og nuværende direktør for tænketanken Justitia. Derudover refereres der til **Per Lachmann**, der er seniorrådgiver hos Tænketanken Europa, og tidligere EU-ekspert i Udenrigsministeriet. Det var blandt andre Per Lachmann, der fik forhandlet tilvalgsordningen ind i Lissabon-traktaten.



Online-kilderne består af artikler, rapporter, notater, analyser og lovforslag der omhandler området for specialet.

## 5.0 Det europæiske samarbejde og Danmark

I dette afsnit vil det, der gik forud for retsforbeholdet og det, der kom efter, kort blive gennemgået for at lette forståelsen af analysen.

### 5.1 Forhistorien til forbeholdet

Da grundstenen til EU blev lagt med det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) i 1952 var formålet, at gøre medlemslandene økonomisk afhængige af hinanden, for derved at bevare den nyskabte fred i Europa. Tanken var, at en central europæisk institution skulle styre en fælles kul- og stålpolitik, der hidtil havde været en vigtig komponent i krigsførelsen (Elholm, 2011, s. 13). Aftalen gav Frankrig lov til at trække på de tyske stålressourcer og sørgede samtidig for, at Vesttyskland ikke var i stand til at påbegynde en genoprustning (Kelstrup, Martinsen, & Wind, 2012, s. 56).

De deltagende lande, som i første omgang omfattede Frankrig, Vesttyskland, Italien, Belgien, Holland og Luxemburg, afgav suverænitet ved indgåelsen af samarbejdet, og gav dermed den bærende institution i samarbejdet kompetence til, at træffe overnationale beslutninger. De seks medlemslande besluttede efterfølgende i 1955 at udvide samarbejdet til, at omfatte en toldunion og udvikling af atomenergi. Det førte til indgåelsen af EØF-traktaten (Det Europæiske Økonomiske Fællesskab), der medførte dannelsen af et fællesmarked for industri- og landbrugsprodukter, og Euratom-traktaten om etablering af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Ibid., s. 60). Begge traktater blev underskrevet i Rom i 1957, og går derfor under fællesbetegnelsen Romtraktaten. Med denne nye traktat blev EKSF til EF (Det Europæiske Fællesskab). Samarbejdet fungerede ved, at regler blev vedtaget i EF, ofte med kvalificeret flertal, og nogle af disse regler gjaldt direkte i landene allerede fra vedtagelsen, mens andre skulle implementeres via nationale love og forskrifter (Elholm, 2011, s. 13).

Som modstykke til EF dannede Storbritannien, Portugal, Sverige, Danmark, Østrig, Norge og Schweiz i 1960 det sideløbende mellemstatslige samarbejde EFTA, der skulle fremme økonomisk vækst i medlemslandene ved, at skabe et frihandelsområde. Denne aftale blev indgået af de lande, som ønskede et mindre forpligtende samarbejde, men EFTA fik aldrig samme økonomiske succes som EF-samarbejdet, hvilket førte til, at flere af landene senere tiltrådte EF (Kelstrup, Martinsen, & Wind, 2012, s. 61-64).

Danmark tiltrådte EF i 1973 efter en folkeafstemning, og måtte, ligesom de andre lande, afgive suverænitet til det fælles projekt. Ud over vedtagelse af retsakter med kvalificeret flertal som Danmark dermed ikke kunne modsætte sig, og EF-retsakter, som kunne anvendes direkte i Danmark uden implementering, var det især EF-domstolens kompetence til at fortolke EF-retten der medførte suverænitetsafgivelse (Elholm, 2011, s. 14). EF-domstolen havde nemlig i 1963 og 1964 afgjort domme, hvori det blev slået fast, at EF-samarbejdet ikke kunne sammenlignes med normalt internationalt samarbejde, men at fællesskabsretten var langt mere forpligtende end den almindelige folkeret. Dermed gjaldt princippet om den førnævnte direkte anvendelighed og EF-rettens forrang, som betyder at fællesskabsretten har forrang, hvis der er uoverensstemmelser mellem national ret og fællesskabsretten (*Unionsretten efter Lissabon-traktaten*) (Kelstrup, Martinsen, & Wind, 2012, s. 63). Disse principper gør sig fortsat gældende i dag, og giver det Europæiske samarbejde supranationale træk, der adskiller sig fra andre internationale organisationer (Elholm, 2011, s. 14).

Netop samarbejdets overstatslige karakter gjorde, at medlemslandene fra starten var tilbageholdende med at overlade nye politikområder til EF. Man kunne enes om mange ting fra landbrug til fiskeri, men når det gjaldt områder, der rørte for meget ved grundelementerne i statsopbygningen, var man lidt tilbageholdende. Især strafferetlig regulering var et område, man ikke var klar til at overlade til højere magter i en international institution (Ibid.). Thomas Elholm argumenterer for at det skyldes, at strafferetten er så stærkt og nært forbundet med et lands historie og kulturelle rødder, at forskellene mellem medlemslandenes strafferet- og systemer ikke så let lader sig harmonisere som andre ting. Strafferetten kan misbruges af magtapparatet, og opfattes som et af statens mest indgribende midler over for borgerne. Strafferetlig regulering kræver derfor både demokratisk forankring og en række retssikkerhedsmæssige foranstaltninger for at være legitim (Ibid.).

Udviklingen af EF tog dog hurtigt fart, og man ønskede at bringe endnu flere politikområder ind i samarbejdet. For at dette skulle kunne lade sig gøre foreslog man, at beskæftige sig med nogle politikker på mellemstatsligt niveau, i stedet for det hidtil overstatslige samarbejde. Denne opdeling mellem henholdsvis mellemfolkeligt og supranationalt niveau trådte i kraft med Maastricht-traktaten, og omfattede bl.a. strafferetlig regulering (Ibid., s. 15).

Maastricht-traktaten, der omdannede EF til EU, havde dog åbnet mulighed for, at dele af det samarbejde, der nu indførtes på mellemfolkeligt niveau, i fremtiden kunne flyttes til det overstatslige. Hvis sådan en overflytning blev realiseret, ville det betyde, at Danmark mistede suverænitet på disse områder og ville blive bundet på overstatsligt niveau. Og derfor endte det med

et dansk nej til Maastricht-traktaten i 1992. For at finde en løsning blev man i den såkaldte Edinburghaftale enige om et nationalt kompromis, der skulle sikre Danmarks fortsatte deltagelse i EU-samarbejdet. Og sådan kom Danmarks retsforbehold til verden.

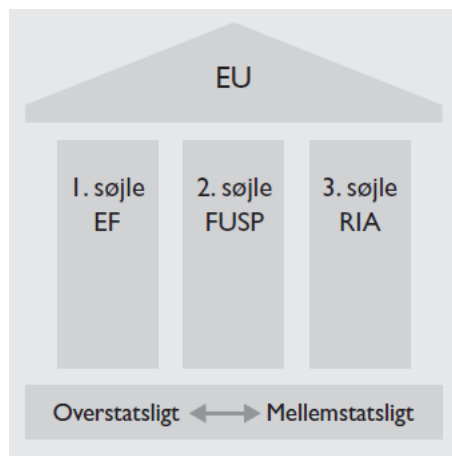
---

*Edinburgh-afgørelsen anses som en folkeretligt bindende aftale, der fastlægger Danmarks status over for Maastricht-traktaten på de i aftalen indeholdte punkter. Aftalen har karakter af en traktat, der er indgået af suveræne stater, og er dermed ikke blot en EF-retsakt. Den kan derfor ikke på samme måde som EF-retsakter efterprøves af EF-Domstolen, men den vil kunne indgå i vurderingen af en konkret sag om fortolkning og anvendelse af Maastricht-traktaten.*  
(DIIS, 2008, s. 37)

---

## 5.2 EU's 3 søjler

For bedre at kunne forstå Maastricht-traktatens nyskabelser, vil jeg her kort gennemgå opbygningen af det nye samarbejde illustreret ved EU's såkaldte søjlestruktur.



Figur 2. EU's søjlestruktur. (DIIS, 2008, s. 33)

Som figur 2 illustrerer, omfatter 1. søjle det traditionelle EF-samarbejde, hvor bindende retsakter bliver vedtaget med kvalificeret flertal, og visse retsakter med direkte virkning i medlemslandene (Elholm, 2011, s. 15). Søjle 2 vedrører det Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske (FUSP) samarbejde, beskrevet i TEU afsnit V, og søjle 3 vedrører Retlige og Indre Anliggender(RIA), beskrevet i TEUF afsnit V.

Retsakter i 2. og 3. søjle bliver vedtaget med enstemmighed, således at ethvert medlemsland kan blokere for vedtagelsen af en retsakt, og de er ej heller direkte anvendelige i medlemslandene. Beslutningsmagten forbliver hos de deltagende medlemsstater, da der ikke er overdraget kompetence til Unionen. Inden for søjle 2 kan der yderligere vedtages fælles aktioner og fælles

strategier, mens rammeafgørelser og konventioner kan vedtages inden for søjle 3. Rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme midler for gennemførelsen. Rammeafgørelser adskiller sig fra direktiver, da de ikke indebærer umiddelbar anvendelighed. Med andre ord er samarbejdet overstatsligt, når det foregår inden for søjle 1, og hører det under søjle 2 eller 3, er det mellemstatsligt. Grundet afhandlingens problemstilling, er det naturligvis den 3. søjle der er i fokus.

Edinburgh-afgørelsens afsnit vedrørende det danske retsforbehold er formuleret som følger:

---

*”Danmark vil deltage fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den Europæiske Union”*  
(Lissabon-traktaten, 2009, s. 424, Edinburgh-afgørelsen, bilag 1, afsnit D)

---

Det lyder umiddelbart ikke som et forbehold, men Danmarks forbehold på retlige og indre anliggender, går imidlertid ikke på indholdet af samarbejdet, men på formen, således at så længe samarbejdet foregår inden for rammerne af den 3. søjle, hvor der gælder krav om enstemmighed, deltager vi fuldt ud. På den måde tog man højde for en eventuel overflytning af RIA til søjle 1, hvor det danske retsforbehold i så fald ville træde i kraft.

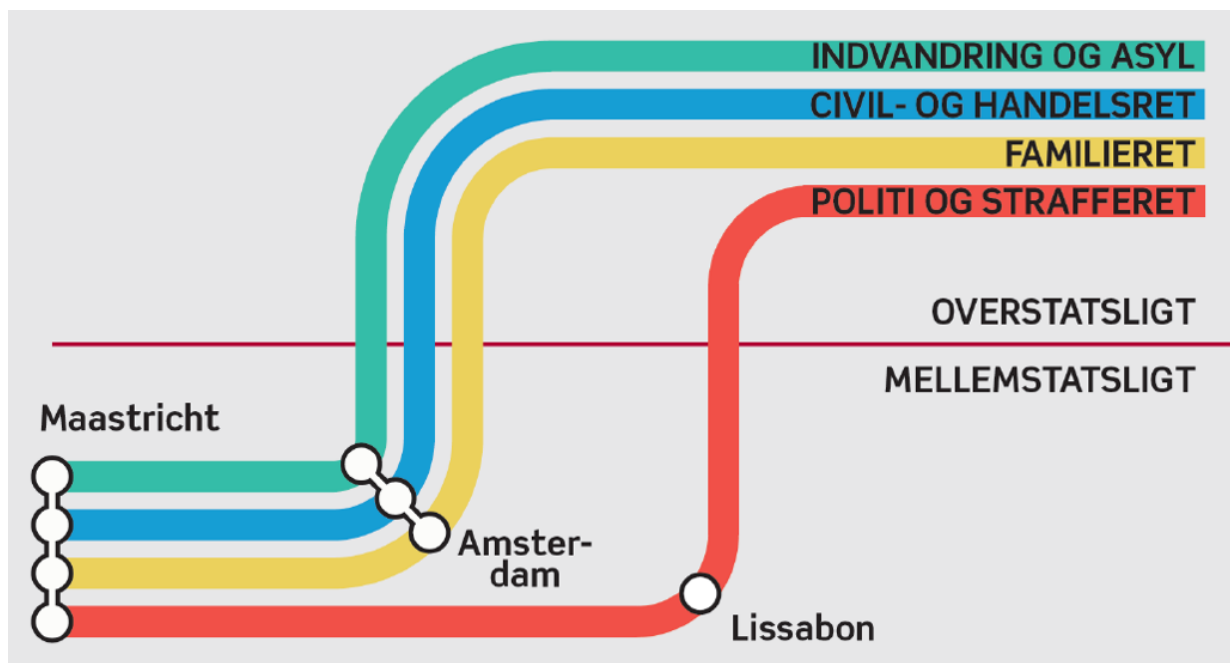
Helt frem til Lissabon-traktatens ikrafttræden 1. december 2009, altså en periode på 16 år, var den strafferetlige EU-regulering således af mellemstatslig karakter. Danmark deltog derfor fuldt ud, og der er vedtaget en meget lang række retsakter, som Danmark er bundet af i denne periode. Som udgangspunkt fungerer disse regler på samme måde for Danmark som for de øvrige EU-lande. Det gælder for eksempel retsakten om arrestordren, der gør det lettere og hurtigere, at udlevere borgere til retsforfølgning og til afsoning på tværs af EU's landegrænser. Det gælder også en række rammeafgørelser om kriminalisering og strafferammer, for eksempel rammeafgørelsen om terrorisme. Med Lissabon-traktaten afskaffede man igen søjlestrukturen, og det blev muligt for EU, at vedtage retsakter om strafferet på overstatsligt grundlag, hvor der kun gælder krav om kvalificeret flertal for at vedtage retsakter, og hvor EU-Domstolen har fuld kompetence (Elholm, Advokatsamfundet, 2015).

### 5.3 Retsforbeholdets betydning

Retsforbeholdet fik ingen praktisk betydning før 1999, hvor man med Amsterdam-traktaten satte rammerne for et 'fælles område for frihed, sikkerhed og retfærdighed', der aktualiserede netop

noget af det, man havde næret modvilje mod i 1992; en overflytning fra søjle 3 til søjle 1. Det drejede sig om asyl- og indvandring, ydre grænsekontrol og civil-, familie- og handelsret, der nu gik fra at være mellemstatsligt til at være overstatsligt (Elholm, 2011, s. 17). Det aktiverede delvist det danske forbehold med det resultat, at Danmark blev ekskluderet fra samarbejdet på disse områder og ikke længere kunne deltage fuldt ud og på samme vilkår på disse områder som de øvrige medlemslande.

Amsterdam-traktaten gjorde også Schengen til en del af EU-samarbejdet der som konvention ellers ikke var underlagt EU (Kelstrup, Martinsen, & Wind, 2012, s. 168). Dette blev Danmark nødt til midlertidigt at træde ud af, inden man via den såkaldte Schengen-teknikalitet igen kunne tiltræde ordningen i 2001. På den måde deltager Danmark ikke i forhandlingerne eller i vedtagelse af ny EU-lovgivning vedrørende Schengen, men kan efterfølgende meddele EU, om Danmark på mellemstatsligt grundlag vil tilslutte sig den lovgivning, de andre medlemslande har vedtaget. Teknikaliteten gør, at Danmark ikke er forpligtet til, at tilslutte sig fremtidige udbygninger af Schengen-restakter, som vi deltager i, men hvis vi vælger ikke at deltage, kan de øvrige lande udelukke Danmark fra Schengen. Indtil nu har Danmark tilvalgt alle Schengen-retsakter (Olesen, Note om retsforbeholdet og tilvalgsmodellen, 16. september 2015).



Figur 3. Udviklingen på RIA-området fra mellemstatsligt til overstatsligt (Konference DEO, 2015)

Det strafferetlige og politimæssige samarbejde, bortset fra det der vedrører Schengen, forblev i 3. søjle under Amsterdam-traktaten. Det var først med Lissabon-traktaten i 2009, at Danmarks retsforbehold fik betydning for strafferetten, da denne sidste del af RIA blev flyttet fra 3. søjle til 1.

søjle (Elholm, 2011, s. 20). Figur 3 illustrerer de forskellige områders overgang fra mellemstatsligt til overstatsligt.

Lissabon-traktaten medførte, at alle nye retsakter på det strafferetlige og det politimæssige område skal vedtages som overstatsligt EU-samarbejde. Det betyder, at retsforbeholdet finder anvendelse på disse områder (Regeringen, 2015, s. 15). Danmark har således ikke kunnet deltage i alle nye retsakter, der er vedtaget på området siden Lissabon-traktatens ikrafttræden. De retsakter, som allerede var vedtaget på mellemstatsligt plan før Lissabon-traktaten, blev der ikke ændret ved, og de forbliver gældende. Det vil sige indtil de så eventuelt bliver ændret.

#### 5.4 RIA – retlige og indre anliggender

Danmarks forbehold på RIA-området er, som forklaret ovenfor, et forbehold for de overstatslige dele af EU-samarbejdet om Retlige og Indre Anliggender. Det betyder, at Danmark ikke kan deltage i vedtagelser af overstatslig EU-lovgivning inden for RIA, men heller ikke er bundet af lovgivningen på området. RIA omfatter politikområder vedrørende asyl og indvandring, visum og grænsesamarbejde (Schengen), civil- og handelsret, familieret, politisamarbejde og strafferet. (Kelstrup, Martinsen, & Wind, 2012, s. 167). Det resterende mellemstatslige strafferetlige og politimæssige samarbejde blev med Lissabon-traktaten flyttet fra 3. søjle til 1. søjle, og kom dermed til at indgå i det overstatslige samarbejde på lige fod med de andre politikområder, hvilket betød indførelsen af kvalificerede flertalsafgørelser frem for enstemmighed på de fleste områder (Ibid., s. 171). Det danske retsforbehold blev tilpasset den nye situation, og findes i dag i Lissabon-traktatens Protokol nr. 22 om Danmarks stilling. Med Protokol 22 fik Danmark også muligheden for, at omdanne forbeholdet til en tilvalgsordning, som jeg vil komme ind på senere.

Retsforbeholdet er i forbeholdsprotokollens artikel 1 formuleret således, at *"Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til Traktatens tredje del, afsnit V"*. Dette afsnit indeholder Traktatens regler om RIA-samarbejdet (Lissabon-traktaten, 2009, s. 343, Protokol om Danmarks stilling, del 1, art. 1). Det fastslås endvidere i artikel 2, at;

---

*"ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V i TEUF, 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, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark"* (Lissabon-traktaten, 2009, s. 344, Protokol om Danmarks stilling, del 1, art. 2)

---

Det betyder, at retsforbeholdet finder anvendelse, hvis en retsakt er udstedt med hjemmel i en bestemmelse i Traktatens RIA-afsnit, og Danmark dermed står uden for samarbejdet. I dag er der 274 vedtagne EU-retsakter, der omfatter det danske retsforbehold. Da Danmark allerede har tilsluttet sig alle Schengen-retsakter, og desuden har fire parallelaftaler, står vi reelt kun uden for 167 af de 274 gældende EU-retsakter (Rasmussen M. K., 2015). Skulle der være nogle af disse retsakter, udstedt med hjemmel i RIA-afsnittet, som det ville være i Danmarks interesse at tilvælge, forhindrer retsforbeholdet os i, at deltage og anvende disse retsakter. Dette problem har den danske regering forsøgt at løse, ved at indgå parallelaftaler med EU, således at Danmark har kunnet deltage på mellemstatsligt niveau i visse retsakter (Olesen, Note om retsforbeholdet og tilvalgsmodellen, 16. september 2015, s. 3). Forklaringen på parallelaftaler følger i næste afsnit.

Samarbejdet på området for retlige og indre anliggender har over de seneste 20 år udviklet sig til, at være et højt prioriteret politikområde i EU-samarbejdet. Fra at være et stort set nationalt anliggende, har udviklingen bevæget sig i retning af et stadig tættere samarbejde (Regeringen, 2015, s. 133). Med gennemførelsen af det indre marked og den frie bevægelighed opstod behovet for, at skabe fælles regler der fungerede på tværs af landegrænser. I perioden fra 1999-2014 koordinerede stats- og regeringschefer samarbejdets udvikling ved tre programmer opkaldt efter de steder de mødtes; Tampere-programmet, Haag-programmet og Stockholm-programmet (Fuglsang Madsen Sørensen, 2015, s. 33). Her blev der udstukket målsætninger for samarbejdet, så som en fælles asyl- og indvandringspolitik, samt mål om gensidig anerkendelse af retsafgørelser. Der var fokus på bekæmpelse af kriminalitet og terrorisme, og et styrket samarbejde mellem politi- og anklagemyndighed. De overordnede principper og bestemmelser skulle efterfølgende omsættes til konkrete beslutninger, der skulle udvikle samarbejdet (Fuglsang Madsen Sørensen, 2015, s. 34-38).

En række initiativer, der udspringer af Stockholm-programmet, er fortsat under forhandling. Ét af de initiativer er en Europol-forordning, som indtil for nylig stadig var under forhandling, men nu er sat til at træde i kraft fra 1. april 2017. Dette vil aktivere det danske retsforbehold, og kan føre til, at Danmark kommer til at stå uden for Europol (Europa-Parlamentet, 2015). Europol og den nye forordning vil jeg komme ind på senere.

## 5.5 Parallelaftaler

Som før beskrevet kan Danmark, på grund af retsforbeholdet, ikke anvende eller deltage i EU-retsakter, der er udstedt med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit. Når det drejer sig om EU-regulering, der er indført for at medlemslandenes nationale lovgivninger skal harmoniseres, står det Danmark frit for at 'kopiere' lovgivningen og indføre tilsvarende regler i dansk lovgivning, hvis det ellers er i

Danmarks interesse. Hvis det til gengæld drejer sig om retsakter, der indeholder princippet om gensidig anerkendelse, er det ikke muligt blot ensidigt, at kopiere reglerne, da Danmark naturligvis ikke kan lave national lovgivning, der binder andre medlemsstater til, at anerkende og fuldbyrde danske afgørelser (Regeringen, 2015, s. 29).

I de tilfælde, hvor det var i Danmarks interesse, at deltage i retsakter med gensidighedsmekanismen, forsøgte den danske regering, at tilknytte sig disse retsakter på en anden måde, men på *mellemstatsligt grundlag* gennem særlige aftaler forhandlet med EU. EU havde før forhandlet lignende samarbejdsaftaler med tredjelande, men ikke med medlemsstater, der ville sidestilles i konkrete sager på et område, som de selv havde valgt at stå uden for. Kommissionen gjorde det klart, at Danmark ikke havde krav på, at indgå særlige aftaler parallelt med samarbejdet, men at det juridisk godt kunne lade sig gøre (Ibid.)

Folketingets Europaudvalg anmodede derfor Kommissionen i 2001 om parallelaftaler på seks retsakter, som retsforbeholdet forhindrede Danmark at deltage i. Inden for det civilretlige område drejede det sig om følgende fire retsakter: Konkursforordningen, Bruxelles II-forordningen (anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager), forkyndelsesforordningen samt Bruxelles I-forordningen (anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område). Inden for asyl- og indvandringsområdet gjaldt det Dublin II-forordningen (fastsættelsen af hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning) samt Eurodac-forordningen (Ibid., s. 30).

Proceduren for indgåelse af en parallelaftale er, at Danmark først anmoder Kommissionen om en aftale, hvorefter Kommissionen tager stilling til, om sådan en aftale er i EU's interesse. Hvis kommissionen er indstillet på, at indlede forhandlinger med Danmark, skal Ministerrådet tilslutte sig Kommissionens afgørelse. Her er det de 27 øvrige medlemsstater, der træffer afgørelsen med kvalificeret flertal, hvorefter der også skal opnås tilslutning fra Europa-Parlamentet (EU-oplysningen, 2015).

Kommissionen accepterede, at indlede forhandlinger med Danmark om parallelaftaler på fire af de seks anmodede retsakter. Det drejede sig om Bruxelles I-forordningen, forkyndelsesforordningen, Dublin II-forordningen og Eurodac-forordningen, der alle var tidligere mellemstatslige aftaler, som Danmark deltog i. Det skete på betingelserne af, at;



---

*"en sådan løsning må kun anvendes i undtagelsestilfælde og må kun gælde i en overgangsperiode. Danmarks deltagelse i fællesskabsordningen skal fuldt ud være i Fællesskabets og dets borgeres interesse, og de krav, der stilles til Danmark, skal være identiske med dem, der stilles til alle medlemsstaterne, således at det sikres, at de bestemmelser, der anvendes i Danmark og de øvrige medlemsstater, har samme indhold"* (Regeringen, 2015, s. 30)

---

Kommissionen tilkendegav hermed, at parallelaftalerne var af ekstraordinær karakter, til løsning af et midlertidigt problem, indtil det danske retsforbehold blev afskaffet. Herefter indledtes forhandlingerne om indholdet af aftalerne frem til, at den sidste trådte i kraft i 2007, 6 år efter Danmarks anmodning.

Ved de resterende to retsakter, konkursforordningen og Bruxelles II-forordningen, vurderede Kommissionen, at det ikke var i EU's interesse, at tilknytte Danmark disse, og anmodningen om parallelaftaler blev afvist.

## 5.6 Tilvalgsordningen

Da parallelaftalerne blev indgået, havde Danmark endnu ikke fået tilvalgsordningen i Protokol 22. Den fik man indført under forhandlingerne af Lissabon-traktaten i 2009. Det betyder, at Danmark har mulighed for at meddele de andre medlemsstater, at man ikke længere ønsker at benytte sig af retsforbeholdet, men fra retsakt til retsakt vil tage stilling til deltagelsen (Fuglsang Madsen Sørensen, 2015, s. 46). Det fremgår af forbeholdsprotokollen art. 8, stk. 1, at Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser kan meddele de andre medlemsstater, at protokollens regelsæt om Danmarks nuværende retsforbehold erstattes af bestemmelser om en tilvalgsordning (Lissabon-traktaten, 2009, s. 346). Dette skal efter Danmarks forfatningsmæssige bestemmelser følge proceduren i Grundlovens § 20, og besluttet ved et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer, eller ved en folkeafstemning (Grundloven, 1953).

En omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning ændrer ikke på noget, før retsakter bliver tilvalgt. Danmark hverken deltager i eller bliver bundet af retsakter, der vedtages med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit. Omdannelsen til en tilvalgsordning betyder blot, at Danmark fra sag til sag kan beslutte at deltage i samarbejdet om den pågældende retsakt (Regeringen, 2015, s. 17). Dette kan ske på to måder. Den ene måde er, at når et nyt forslag til lovgivning bliver fremsat i Rådet, kan Danmark inden 3 måneder vælge at deltage i det lovforberedende arbejde, og bliver dermed efterfølgende bundet af retsakten. Ved denne mulighed vil Danmark have den samme indflydelse som de andre medlemsstater, og kan på den måde sætte dansk aftryk på ny EU-lovgivning (Adler-

Nissen & Gammeltoft-Hansen, 2010, s. 158). Den anden måde er, at vente til forslaget er færdigbehandlet og vedtaget. Herefter kan Danmark til hver en tid beslutte at tilvælge retsakten, og den konkrete lovgivning vil være gældende for Danmark. Da har man så ikke mulighed for at deltage i forhandlingerne, og har derfor heller ikke haft indflydelse på formen (Fuglsang Madsen Sørensen, 2015, s. 46). Hvis man *ikke* tilvælger en retsakt, vil Danmark fortsat ikke deltage i den pågældende lovgivning, men hvis man tilvælger retsakter, på den ene eller anden måde, er tilvalget bindende og kan ikke laves om. Danmark er *ikke* bundet af fremtidige ændringer til en tilvalgt retsakt, og Danmark vil ikke være forpligtet til at tilvælge ændringer. Danmark bliver heller ikke bundet af andre retsakter med tilknytning til den retsakt, som man oprindeligt tilvalgte (Regeringen, 2015, s. 18).

Hvis Danmark inden 3 måneder vælger, at deltage i forhandlinger om ny lovgivning, har man stemmeret. Dvs. at Danmark ved enstemmigheds-afstemninger i teorien kan stå med en nejstemme, der kan ende med at blive afgørende for, at forslaget i sidste ende ikke kan vedtages. Her har man fra EU's side taget højde for dette og indført i art. 3, stk. 2 i protokol 22, at i en sådan situation, kan Rådet vælge at se bort fra Danmarks stemme (Lissabon-traktaten, 2009, s. 347). Denne særregel følger princippet om, at en medlemsstat med forbehold ikke skal kunne forhindre de andre lande i, at udvikle samarbejdet på det pågældende område (Regeringen, 2015, s. 18).

## 5.7 Europol

Den Europæiske Politienhed Europol tog form med Maastricht-traktaten, og startede med The Europol Drug Unit (EDU) i 1994 (Bøgelund Hansen, Interview 2, 2015). Til at starte med skulle EDU assistere nationale politikorps i deres efterforskninger, og man samlede nogle få mennesker, for at gøre noget ved narkotikasmugling. Dette blev hurtigt udvidet til, at inkludere andre områder af grænseoverskridende kriminalitet, som terrorisme, biltyveri og organiseret kriminalitet. Det udviklede sig til et europæisk politi, som fik hovedkontor i Haag (Europol, 2015).

Europol blev først etableret på mellemstatsligt grundlag i 1998 ved en konvention mellem EU-medlemsstaterne (Regeringen, 2015, s. 39). I 2002 fik Europol udvidet sit mandat, til at omfatte alle grove former for internationale strafbare handlinger, herunder personkriminalitet, finansiell kriminalitet og it-kriminalitet (DIIS, 2008, s. 44). Man oprettede også organet Eurojust, med det formål at skabe et netværk mellem medlemslandenes retssystemer, og dermed gøre det nemmere at efterforske og retsforfølge grænseoverskridende og organiseret kriminalitet. 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 (DIIS, 2008, s. 271).

Der er i dag knap 900 ansatte i Europol med mere end 41 nationaliteter der beskæftiger sig med international kriminalitet, der berører to eller flere medlemsstater (Europol, 2015). Det drejer sig bl.a. om forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, narkotikahandel, menneskehandel, organiseret illegal indvandring, ulovlig handel med radioaktive og nukleare stoffer, handel med stjålne motorkøretøjer, bekæmpelse af møntfalskneri og forfalskning af betalingsmidler og hvidvaskning af penge (DIIS, 2008, s. 269).

I Haag sidder de såkaldte forbindelsesofficerer, som er nationale politi- og toldbetjente, udsendt fra de forskellige medlemslande, og koordinerer kommunikationen mellem Europol og deres respektive landes myndigheder. Med 1,2 millioner politifolk i Europa der er organiseret på forskellige måder, letter forbindelsesofficererne den daglige kommunikation, så anholdelser og efterforskninger kan udføres hurtigt.

Europol kan ikke egenhændigt påtage sig opgaver i medlemslandene. Den operationelle del af politisamarbejdet på det enkelte medlemslands territorium, foregår på det pågældende lands præmisser og under ledelse af landets myndigheder. En stor del af Europolis arbejde er at udarbejde analyser og trusselsvurderinger, og de kan derfor godt på eget initiativ opfordre til en efterforskning i et medlemsland, men det sker ved en direkte henvendelse til det pågældende lands politi (Bøgelund Hansen, Interview 2, 2015).

Ifølge dansk politi er fordelene ved Europol bl.a. informationsudvekslingen, effektive opklaringsredskaber, bedre koordinering mellem EU-landene, adgang til unik data, muligheden for at nedsætte særlige 'task forces', og muligheden for i fællesskab at sætte ind mod kriminalitetsformer, der har særlig national relevans (Sørensen, 2015, s. 2).

Europol samarbejder med en række tredjelande og organisationer, men kun Canada, Kroatien, Island, Norge, Schweiz og USA har et egentligt operationelt samarbejde med Europol (DIIS, 2008, s. 270). Tredjelande har ingen formel indflydelse på, hvilke typer kriminalitet Europol skal fokusere på, og kan ikke udstationere andet personel end forbindelsesofficerer. Norges medlemsskab til Schengen-samarbejdet knytter dem dog til EU's strukturer på en tættere måde end de fleste øvrige tredjelande, og de kan sidde som observatører i Europolis styreråd (Sørensen, 2015, s. 10). I det daglige arbejde indgår Norge stort set på lige fod med medlemslandene. Der er ikke forskel i kontorplaceringen på, om man er medlemsland eller samarbejdsland. Det er i stedet geografisk baseret, så danskerne og nordmændene sidder på samme etage, tæt på Sverige (Ibid.).

Kommissionen fremsatte i 2013 et forordningsforslag om Europol. Forordningsforslaget har til formål, at erstatte det nuværende Europol med et nyt EU-agentur. Forslaget er fremsat med

hjemmel i Traktatens RIA-afsnit og er dermed omfattet af retsforbeholdet. Det betyder, at Danmark står til at måtte forlade Europol-samarbejdet med den nye forordning (Regeringen, 2015, s. 39).

## 6.0 Analyse

I følgende afsnit vil undersøgelsens primære og sekundære kilder blive analyseret. Analysens formål er, at besvare specialets arbejdsspørgsmål og dermed udlede et endeligt svar for specialets problemformulering. Analysens afsnit er strukturerede efter de i problemformuleringen præsenterede arbejdsspørgsmål, således at det første afsnit vil undersøge, hvornår der bliver afgivet suverænitet til EU, og hvilken betydning det har for indflydelsesevnen og den demokratiske indflydelse. Dernæst vil undersøgelsen arbejde videre mod at analysere, om en afskaffelse eller en omdannelse af retsforbeholdet kan få indvirkning på dansk retssikkerhed. Til sidst vil undersøgelsen kort analysere, hvilke konsekvenser det kan få for Danmark, at blive udelukket fra retsakter, i dette tilfælde Europol.

### 6.1 Første delanalyse

#### 6.1.1 Danmarks suverænitet og indflydelse

Nogle er af den opfattelse, at EU-forbehold beskytter national suverænitet, og trækker en symbolsk linje i sandet for at vise hvor grænsen går. Andre mener, at man mister politisk indflydelse, når forbeholdene træder i kraft og udfordrer de fundamentale principper i EU om solidaritet og lighed (Adler-Nissen, Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration., 2015, s. 2). Der er også dem der mener, at det ene ikke udelukker det andet, og at forbeholdsudfordringer kan styrke demokratiet i EU (Ibid. s. 31).

Selve EU er baseret på staters suverænitet, og bygger sin autoritet på netop dette (Keating, 2003, s. 199). Nationalstater associerer ofte afgivelse af suverænitet med tab af indflydelse, især når det kommer til strafferetlige anliggender. Globalisering, Europas indre marked og den frie bevægelighed af personer og varer, er områder uden for EU-staternes kontrol, og må nødvendigvis reguleres af international lov. Hermed reduceres medlemslandenes autonomi for hver gang der overdrages suverænitet til Unionen. Reduktionen af indflydelse kan muligvis kompenseres med en øget fremgang af rettigheder i fællesskabet, og retten til at deltage på internationalt niveau (Fassbender, 2003, s. 139).

For Danmark gælder det ifølge EU-traktaten, at man til enhver tid kan afskaffe retsforbeholdet. Hvis man afskaffer retsforbeholdet, overdrager man den lovgivende, udøvende og dømmende magt på

retspolitikken til EU's institutioner, og dette kræver ifølge den danske Grundlovs §20 enten 5/6 flertal i Folketinget eller et flertal i en folkeafstemning. Det skyldes, at hvis Danmark tilslutter sig det overstatslige samarbejde indebærer det, at EU kan vedtage retsakter med direkte virkning i Danmark. Dette er beføjelser, der ifølge Grundloven tilkommer det danske riges myndigheder, og hvis disse beføjelser overlades til EU, afgives der suverænitet (Olesen, 2015, s. 1). Hvis beføjelser én gang er overladt til EU, kan de aldrig trækkes tilbage, med mindre man melder sig helt ud af Unionen.

Tilvalgsordningen indebærer til gengæld ikke i sig selv, at beføjelser overlades til EU, og kræver derfor ikke brug af § 20 proceduren. Tilvalgsordningen indebærer kun suverænitetsafgivelse i det øjeblik Danmark benytter den til at tilvælge retsakter. Derfor ville man kunne tilslutte sig tilvalgsordningen uden brug af §20 proceduren, men hver gang regeringen ønsker at tilvælge retsakter med hjemmel i Traktatens RIA-afsnit, skal det ske med enten 5/6 flertal i Folketinget eller flertal i en folkeafstemning. En anden mulighed er den, som blev brugt ved den nyligt afholdte folkeafstemning, nemlig en §20 procedure om tilvalgsordningen, hvor man afgiver suveræniteten på forhånd. Ved sådan en løsning afgiver man én gang for alle kompetencen til at overdrage beføjelser til EU, til et almindeligt flertal i Folketinget. Det vil sige, at den danske befolkning ikke i fremtiden vil blive spurgt om tilvalg af retsakter, da man har overdraget kompetencen til Folketinget og den parlamentariske procedure. Dette vil dog, ifølge Peter Arnt Nielsen, ikke give befolkningen mindre demokratisk indflydelse, da det fungerer sådan på alle de områder, hvor EU har kompetencen (Arnt Nielsen, Interview 1, 2015). Han uddyber endvidere, at den på forhånd afgivne suverænitet til Folketinget, er udtømmeligt defineret i afsnit V i TEUF, og der derfor ikke vil forekomme 'overraskelser'. Vil man ændre i dette, kræver det en traktatændring, som ville skulle igennem en § 20 procedure.

Rebecca Adler-Nissen fortolker Grundloven således, at selve afgivelsen af suverænitet, sker det øjeblik man stemmer. Dvs. at hvis et flertal af befolkningen vælger en tilvalgsordning, så har de valgt at afgive suveræniteten på hele området for Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed. Adler-Nissen mener man skal passe på, ikke at forveksle den formelle suverænitet med en eller anden form for kontrol. Suverænitet er den der formelt set har den ultimative autoritet (Adler-Nissen, Interview 4, 2015). Og derfor mener hun heller ikke, at befolkningen vil få mere eller mindre demokratisk indflydelse, ved at overlade kompetencen til EU. Faktisk tror hun, at befolkningen vil have lige lidt indflydelse ved en fastholdelse af retsforbeholdet eller ved tilvalgsordningen. I begge tilfælde er det, det repræsentative demokrati der bestemmer. Ved en fastholdelse af retsforbeholdet er det regeringen, der indgår parallelaftaler, og ved en tilvalgsordning, hvor man har afgivet suveræniteten på forhånd,

er det Folketinget der vælger til eller fra. Derfor mener hun, at dér hvor befolkningen har indflydelsen, er lige præcis i afstemningsøjeblikket. Derefter er det, det repræsentative demokrati.

### 6.1.2 Game of balance

Sammenlignet med AG, stiller 'the Union game' større krav til dens medlemmer. I EU går politikken dybere end i en alliance, fordi det hér berører medlemsstaternes suverænitet, og i den forstand også er mere indgribende. EU's politik langer dybt ind i de nationale systemer, og nogle gange direkte ind i borgernes hverdag (Petersen, 2000, s. 73). Selve integrationsprocessen er en 'stress faktor' for Danmark, og også vores høje koncentration af handel på det indre marked, gør os påvirkelige (Petersen, 1998, s. 48).

I en situation hvor Danmarks befolkning vælger, at afskaffe retsforbeholdet eller vælger en tilvalgsordning, der afgiver suveræniteten på retlige og indre anliggender til EU, fører man ifølge 'the Union game' en C-strategi. Ved en C-strategisk tilgang til EU får Danmark goderne; velfærd, sikkerhed og fællesskab, samt større indflydelse på beslutningsprocessen, ved at indgyde solidaritet og loyalitet. Onderne ved denne strategi er, at man er nødt til at acceptere kompromiser, hvor Danmark kan blive tvunget til, at acceptere nogle ting på bekostning af nationale prioriteter. I værste tilfælde kan denne strategi lede til tab af suverænitet og national identitet (Petersen, 2000, s. 75). Ved en C-strategi er man beskyttet af 'alliancen', men dermed også afhængig af EU, og i fare for at blive 'fanget' i samarbejdet.

Hvis Danmark beholder sit retsforbehold, indtager man en D-strategisk tilgang til EU. Den vil være karakteriseret ved en høj prioritet af nationale værdier og interesser, og EU's fælles løsninger er sekundære til Danmarks egne, hvilket udefra kan opfattes som egoistisk og uforsonligt. Goderne ved D-strategien består hovedsageligt i, at undgå eller reducere onderne ved C-strategien, nemlig afgivelsen af suverænitet. I de fleste tilfælde kan et land med D-strategi ikke udelukkes fra, at nyde godt af de fælles goder ved EU-alliancen, og deraf opstår udtrykket 'free-riders' (Petersen, 2000, s. 76). Selvom man ikke kan blive ekskluderet fra Unionen, kan modviljen mod lande, der benytter sig af dette, føre til politisk isolation og mangel på støtte og opbakning, når det gælder. Med D-strategien bevarer Danmark sin suverænitet, men kan risikere at blive 'forladt' af EU i en krisesituation.

Ifølge Rebecca Adler-Nissen, kan det at blive 'fanget' eller 'forladt' i EU være en risiko, uanset hvilket scenarie man opstiller. Hvis man f.eks. tager Dublin-forordningen, der som en parallelaftale godt kan opsiges, alligevel vil kunne 'fange' os. *"Hvis vi opsagde Dublin-samarbejdet, ville vi få flere flygtninge, og derfor ville man formentlig ikke se, at vi nogensinde opsiger den. Hvis vi*

*havde en tilvalgsordning, havde vi mulighed for at fravælge sådan noget som kvoteordningen, men stadig være med i asylsystemet. Men hvis man, som Grækenland, behandler asylansøgerne for dårligt, så bliver man smidt ud af systemet. Dette ændrer forbeholdet eller tilvalgsordningen ikke på, så længe vi er med i Dublin-forordningen.” (Adler-Nissen, Interview 4, 2015).*

Hvis man ved tilvalgsordningen tilvælger en retsakt inden de 3 måneder, for at kunne få medbestemmelse over ny lovgivning, er det også med risiko for at blive ’fanget’. Selvom Danmark har samme indflydelse som de andre medlemslande er det ikke givet, at Danmark får sin vilje og man ville skulle acceptere, at blive nedstemt og godtage den nye lovgivning, selvom man ikke bryder sig om den. Og hvis man først er bundet af en retsakt, er man også forpligtet til at tilvælge alle fremtidige ændringer (Adler-Nissen & Gammeltoft-Hansen, 2010, s. 158).

Peter Arnt Nielsen mener, at ulempen ved at kunne blive ’fanget’ i EU, er en del af demokratiets fundament. Forhandlinger giver kompromiser, og ved forhandlinger mellem 28 lande, kan alle ikke få det som man vil have det. Han påpeger, at der i EU generelt gælder et loyalitetsprincip for alle lande, men at tilvalgsordningen, som den er udformet i protokol 22, ikke i sig selv giver nogen pligt til at tilvælge noget som helst. *”Men det er klart, at hvis vi vælger en retsakt, så bliver vi også bundet af den, ligesom de andre lande er. Men det er jo også hele meningen med det”* (Arnt Nielsen, Interview 1, 2015).

Hverken Peter Arnt Nielsen eller Rebecca Adler-Nissen mener, at et scenarie, hvor man taber selvstændighed og suverænitet på RIA-området til EU, vil være en trussel mod nationalstatens overlevelse som integrationsdilemmaet antyder (Petersen, 1998, s. 35). Rebecca Adler-Nissen siger, at på nuværende tidspunkt vil EU’s strafferetlige lovgivning ikke være en trussel, men at det allerede dybdegående samarbejde jo kan udvikle sig yderligere. Hun påpeger, at det i højere grad er det indre marked, der har en voldsom indgriben i vores dagligdag, end det er retlige og indre anliggender. Derudover nævner hun, at Danmarks NATO medlemskab, hvis man sammenligner det med EU, er en langt større trussel mod nationalstaten. *”Der er ikke nogen artikler i Lissabontraktaten der indeholder den musketer-ed, som NATO har. Så EU er ikke forpligtende på den måde, tværtimod faktisk. Og det er måske også derfor, at udenrigspolitikken ikke går så forfærdelig hurtigt, for man har bedre mulighed for det der hedder konstruktiv afståelse, dvs. at man ikke kan deltage i en eller anden udenrigspolitik. Og så er der jo selvfølgelig også enstemmighed, så derfor sker der ikke så forfærdelig meget på det område.”* (Adler-Nissen, Interview 4, 2015)

### 6.1.3 Reaktionsmønstre

Per Lachmann, der var ansvarlig for forhandlingen om tilvalgsordningen i Lissabontraktaten mener, at overdragelsen af suverænitet på retlige og indre anliggender til EU, vil styrke og understøtte den nationale suverænitet, fordi at danske myndigheders afgørelser således bliver anerkendt i resten af EU. Han lægger vægt på, at de stadigt stigende globale tendenser, det indre marked, grænseoverskridende kriminalitet osv. gør dansk lovgivning magtesløs udenfor Danmarks grænser, og at en overdragelse af beføjelser kun vil styrke autoriteten, og dermed suveræniteten (Høring i Europaudvalget, 2015).

I Lachmanns hypotese er retsforbeholdet dét, der gør Danmark ekstra modtagelig for udefrakommende påvirkning, forstået på den måde, at vi udelukker os selv fra magt og indflydelse, men ikke fra effekt. I adaptationsteoriens sprog betyder det, at ved en fastholdelse af retsforbeholdet, vil Danmark have en passiv C-strategi med en høj SS og lav IC og give en placering, hvor man er nødt til at føre en føjelig (acquiescent) politik. I det eksterne miljø vil Danmark blive nødt til at gå på mange kompromiser, og ikke få indflydelse på det der påvirker Danmark. I det interne miljø vil den lave SS ikke kunne føre til en dominerende udenrigspolitik, og hvis regeringen ved en folkeafstemning ikke er af samme opfattelse som befolkningen, vil afstanden til befolkningen vokse, og prioriteterne ikke stemme overens. I befolkningen kan forbeholdet styrke følelsen af national enhed, hvilket gør de politiske beslutningstageres CC lav og IS høj. Hvis der til gengæld er konsensus mellem befolkningens valg og regeringens anbefalinger, styrker det det interne miljø, men skubber det internationale samarbejde længere væk.

Peter Arnt Nielsen mener ikke, at Danmark, ved fastholdelse af retsforbeholdet, vil blive nær så påvirket af EU's beslutninger. Han påpeger, at ingen af de retsakter, der er vedtaget indtil nu, vil gælde for Danmark, på nær dem hvor vi har en parallelaftale. Og dermed er vores indflydelse også indskrænket. I dette scenarie vil Danmark føre en passiv D-strategi og have en lav SS og en lav IC, og det skaber en passiv politik (quiescent). Med indskrænket indflydelse kan det være at foretrække, at holde en lav profil, så man ikke ender med, at måtte gøre for store indrømmelser. Deltagelsen i samarbejdet vil derfor ikke være stor i forsøget på, at undgå ulemperne ved denne politik.

Arnt Nielsen sammenligner Danmarks retsforbehold med menuen på en restaurant, hvor EU spiser til middag. De 25 lande får den faste menu med alle retterne, og er tvunget til at spise det hele. Briterne og irerne kan vælge à la carte, men de behøver ikke at vælge noget. Danmark sidder slet ikke med ved bordet, men ude i baggården, hvor man får de rester, der bliver kastet ud. Og der har man så smidt fire parallelaftaler ud. Hvis Danmark til gengæld går på restaurant med



tilvalgsordningen, så bliver vi inviteret indenfor i varmen og får et menukort, hvor vi kan vælge à la carte (Arnt Nielsen, interview 1, 2015).

Ifølge Katinka Worsøe, er Danmarks indflydelse ikke kun indskrænket ved retsforbeholdet. Den vil også løbende blive mindre og mindre, jo længere tid Danmark beholder forbeholdet. Og det vil bl.a. være en stor ulempe for danske virksomheder, der løber en større risiko, end andre medlemslande, når de handler over grænsen. EU-retsakterne vil blive ved med at udvikle sig, og Danmark vil tabe mere og mere indflydelse. Samtidig påpeger Worsøe, at vi ikke af denne grund undgår den udefrakommende påvirkning. Danmark vil blive påvirket uanset hvor omfattende samarbejdet er, og vi vil ikke have indflydelse på hvilken (Worsøe, interview 3, 2015). Yderligere nævner hun, at selvom man muligvis kunne få parallelaftaler på nogen af retsakterne, ville det kun gøre den udefrakommende påvirkning større, og indflydelsen mindre. *”Hvis man beslutter sig for at indskrive noget nyt i en forordning, hvor vi har en parallelaftale, så sidder Danmark slet ikke med ved bordet. Vi kan ikke være med i de forhandlinger og få indflydelse på det”* (Ibid.).

Prisen for autonomi bliver opfattet som tab af indflydelse ved den politiske beslutningsproces, fordi et forbeholdsland ikke kan deltage på ligefod med de andre medlemslande. Imidlertid deltager danske embedsmænd i praksis i forhandlinger om lovgivning med hjemmel i RIA-traktaten, men er kun udelukket fra at kaste deres formelle stemme (Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration.*, 2015, s. 15). Autonomi og indflydelse ses i integrationsdilemmaet som sort og hvidt, men i det konsensus-orienterede EU kan stater opnå indflydelse, selvom de ikke har stemmeret (Ibid., s. 40). Nogle mener, at opt-out lande ikke mister indflydelse på grund af deres mistede stemmeret, men fordi forbehold repræsenterer et brud på normerne i Ministerrådet. Retsforbeholdet påvirker således Danmarks indflydelsesevne på de mindre målbare elementer, som landets ry og rygte, da det udefra kan blive opfattet som mangel på solidaritet og en trussel mod EU's sammenhæng (Ibid., s. 43).

Rebecca Adler-Nissen nævner, at den formelle suverænitet man afgiver, ikke nødvendigvis er ligefrem proportional med den udefrakommende påvirkning, men at indflydelsen formentlig vil være størst, hvis Danmark afskaffede retsforbeholdet. Hun tilføjer, at det som følge heraf også vil være dér, hvor Danmark er mest følsom over for den udefrakommende påvirkning, for dér er vi mest deltagende (Adler-Nissen, Interview 4, 2015). I dette scenarie, hvor retsforbeholdet afskaffes, vil man således stå med en høj IC samt en høj SS, hvilket placerer Danmark i adaptationsmodellens øverste højre hjørne; den balancerende politik. Dette er med Rosenaus vurdering den mest kompatible politiske indstilling i relation til et internationalt fællesskab. Her

bliver der givet og taget, og man accepterer betingelserne og prøver så vidt muligt, at udnytte det i national interesse. Politikken er baseret på en høj indflydelsesevne og stress-følsomhed, kombineret med lav 'control capability' og høj 'influence susceptibility' (Petersen, 2000, s. 89). Det må formodes, at denne balance også er dér, hvor man er mest udsat for integrationsdilemmaet. Ikke desto mindre er det den balancerende politik, der hersker i de fleste EU-lande der deltager fuldt ud i integrationsprocessen, dog med forskelle i deres respektive IC og SS, der kan hælde mere eller mindre til de andre 'adaptive modes' (Larsen, 2005).

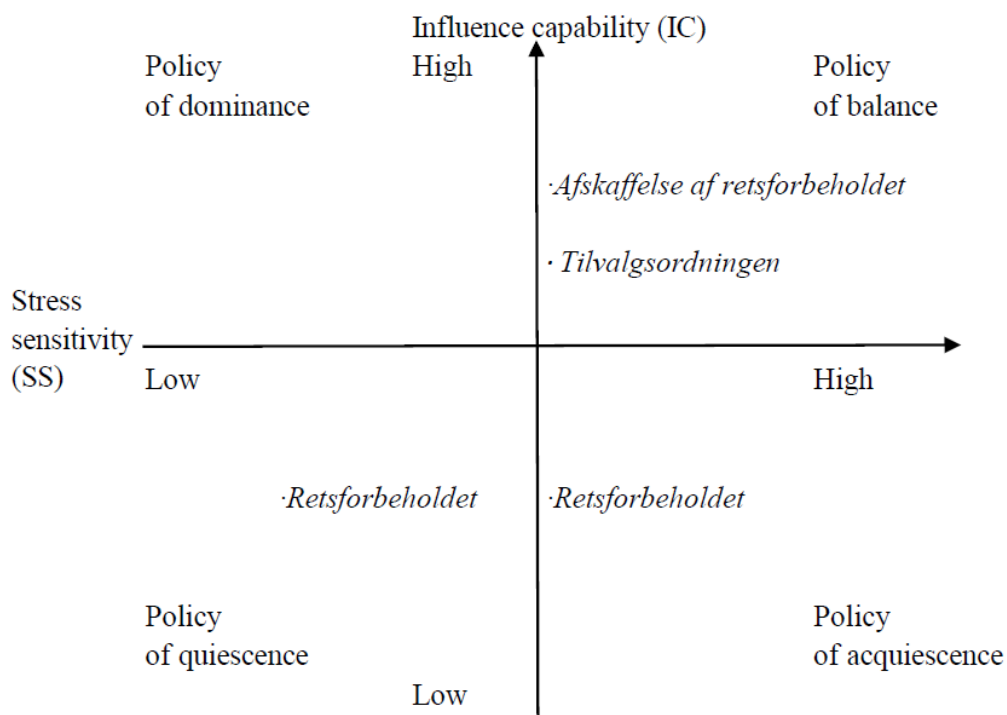
Peter Arnt Nielsen mener også, at Danmark vil have den bedste forhandlingsposition, hvis vi afskaffer retsforbeholdet. Til gengæld siger han, at der kan være indflydelsesmuligheder i tilvalgsordningen. Som eksempel nævner han Irland, der med deres tilvalgsordning har formået at præge forhandlinger i beslutningsfasen, uden endnu at have tilvalgt retsakter. *"De kunne ikke tage stilling til, om de ville opt-in før de så det færdige kompromis, og det var jo ligesom en måde at ligge pres på arbejdsgruppen, hvor de gerne ville have der blev taget lidt mere hensyn til dem. (...) Briterne hoppede også ind bagefter uden nogen som helst rysten på hånden. Men der følte de jo, at de på en eller anden måde havde mere taktisk mulighed for at præge forhandlingerne, ved ikke at hoppe ind fra starten af."* (Arnt Nielsen, interview 1, 2015)

Arnt Nielsen tror, at indflydelsen vil være størst, hvis Danmark helt dropper sine forbehold, men at tilvalgsordningen er en utrolig privilegeret mulighed, da det åbner muligheden for enkeltvis at tilvælge retsakter. Han understreger et behov for fælles regler i EU, fordi det letter samarbejdet for virksomheder og personer, og hér gælder det om, at sidde med ved bordet, når beslutningerne tages. Det har man muligheden for ved tilvalgsordningen, selvom man nogen gange kan blive nødt til at give køb på noget. *"Men det er jo prisen for at være med i en forening, hvor man har lige meget at skulle have sagt."* (Arnt Nielsen, interview 1, 2015). Samtidig vurderer han, at påvirkningen udefra også vil være stor ved tilvalgsordningen, da vi overgiver den interne og eksterne kompetence til EU, og bliver bundet af de retsakter vi tilvælger. Her kan Arnt Nielsens scenarie af tilvalgsordningen overføres til samme balancerende politik, der er karakteriseret af en høj SS og en høj IC.

Ved bilaget til Protokol 22 art. 3, stk. 2, der er indskrevet for at undgå, at et forbeholdsland med tilvalgsordning kan sinke forhandlinger, kan man sætte spørgsmålstegn ved, hvor reel Danmarks indflydelse vil være, da dette betyder, at kun et samtykke bliver accepteret. Til dette svarer Rebecca Adler-Nissen, at denne artikel kun er rent symbolsk. Den stammer fra en tid, hvor der var enstemmighed som klausul for, at Briterne ikke skulle kunne blokere retsakter. Den er aldrig blevet

brugt, og nu hvor man har flertalsafstemninger, har den mistet sit oprindelige formål. Dertil mener hun, at skulle der opstå en situation, hvor Danmark er det eneste land, der er imod en eller anden retsakt, vil man normalt prøve at opnå konsensus. *”Man stemmer jo meget sjældent i rådet (Ministerrådet), og så ville de jo altid kunne stemme Danmark ned, uagtet hvad der står i Protokollen. Så derfor er det rent symbolsk. Jeg tror ikke den har nogen effekt”* (Adler-Nissen, Interview 4, 2015).

Peter Arnt Nielsen tilføjer til dette, at når Danmark sidder med ved bordet, kan man give sin mening til kende. Dette gælder med eller uden forbehold, og om man har stemmeret eller ej. Under tilvalgsordningen, selvom Danmark ikke har tilvalgt noget, vil vi stadigvæk være til stede, og give vores mening til kende, og dermed få indflydelse (Arnt Nielsen, Interview 1, 2015).



Figur 4. The Four Adaptive Modes med indsatte scenarier.

En britisk embedsmand har forklaret, at opt-in modellen har kunnet beskytte Storbritannien mod EU's indblanding, og samtidig har gjort det muligt for dem, at påvirke EU til mere pragmatiske tiltag (Adler-Nissen, Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration., 2015, s. 128). Dette placerer Storbritannien i adaptationsmodellens øverste venstre hjørne med lav SS og høj IC, hvor de kan føre en dominerende politik. I Danmarks tilfælde ville opt-in modellen give

plads til mere diplomatisk magt (Ibid, s. 136), idet man kan være med på det overstatslige plan, men det må formodes at Danmark ikke ville kunne nå den samme høje indflydelsesevne grundet forskellene i landenes størrelse, økonomiske- og militære magt, og derfor ikke ville kunne føre en dominerende politik.

I figur 4 er eksperternes udsagn tegnet ind i adaptationsmodellen, for at give et overblik over den første delanalyse. Heraf fremgår det, at man ved en fastholdelse af retsforbeholdet enten kan føre en passiv C-strategi med en lav IC og høj SS, eller en passiv D-strategi med en lav IC og lav SS. Det er således en quiescent eller acquiescent politik der her kan føres, alt afhængig af graden af udefrakommende påvirkning. Hvis man til gengæld afskaffer retsforbeholdet, eller omdanner det til en tilvalgsordning, tyder det på, at man kan føre en balancerende politik, hvor man har en høj IC og høj SS.

#### 6.1.4 Delkonklusion

Fra ovenstående analyse fremgår det, at befolkningen har indflydelsen til i afstemningsøjeblikket at bestemme, hvor meget suverænitet der skal afgives, derefter er det de folkevalgte der bestemmer. Befolkningen vil hverken få mere eller mindre indflydelse ved at overlade kompetencen til EU.

Hvis beføjelser, der ifølge Grundloven tilhører det danske riges myndigheder, overlades til EU, afgives der suverænitet. Beføjelser, der én gang er overladt, kan aldrig trækkes tilbage, medmindre man melder sig ud af fællesskabet. Ved en fastholdelse af retsforbeholdet beholder Danmark suveræniteten på retlige og indre anliggender, og fører dermed en D-strategi, som på den ene side beskytter nationale prioriteter, men på den anden side indebærer faren for eksklusion og tab af respekt.

Analysen viser også, at indflydelsesevnen ved en fastholdelse af retsforbeholdet er meget lav, hvilket kan begrænse dansk autoritet i Europa. Der er uenighed om graden af udefrakommende påvirkning, hvis Danmark holder på suveræniteten, men den vil i alle tilfælde være der.

Ved en tilvalgsordning afgiver Danmark umiddelbart ikke suverænitet, før der tilvælges retsakter. Til gengæld vinder man større indflydelse ved at kunne føre en C-strategi, der viser engagement og solidaritet. Derved kan man nyde godt af fællesskabets goder, men også risikere at blive 'fanget' i samarbejdet. Ved en tilvalgsordning eller en afskaffelse af forbeholdet, vil Danmark kunne føre en balancerende politik, hvor både indflydelse og påvirkning er høj.

Danmark vil formentlig ikke i nogen af scenarierne kunne føre en dominerende politik i EU. Det kan ikke udelukkes, at tilvalgsordningen kan være et redskab til at lægge pres på forhandlinger, men ligefrem dominerende tyder det ikke på.

## 6.2 Anden delanalyse

### 6.2.1 Sikker i sin ret

Siden Danmark blev medlem af EU i 1973 er mængden af både dansk lovgivning, der stammer fra EU, og den direkte anvendelige EU-ret steget betragteligt. Det har medført en væsentlig indskrænkning af Folketingets mulighed for at lovgive på en række områder, og dermed også den danske befolknings indflydelse på en stor del af de love og regler, som gælder her i landet (Mchangama, Justitia, 2011). I 1986 havde under 5 % af de love, der blev vedtaget i Danmark, udgangspunkt i EU-retten. I 2010 drejede det sig om over 25 %. Tillægger man forordninger vedtaget i EU, og som har direkte effekt i Danmark, anslås det, at omkring 50-60 % af den lovgivning, der er gældende i Danmark, direkte eller indirekte, stammer fra EU. Der er således omkring 8.800 gældende forordninger vedtaget i EU, og alt i alt er der vedtaget mere end 68.000 forordninger (ibid.). Jacob Mchangama, direktør i tænketanken Justitia, mener at denne udvikling nødvendiggør en bred offentlig debat om, hvordan det skal sikres, at offentligheden og Folketinget bedst muligt gør sin indflydelse gældende i forhold til EU. Ved at EU overlades muligheden for at lovgive, er der en overhængende risiko for en udhuling af den demokratiske legitimitet, der er nødvendig ved indførelse af strafferetlige regler og sanktioner, samt at der vanskeligt kan tages højde for samtlige medlemslandes særegne forhold og retskulturer (Mchangama, Berlinske, 2011). Set i lyset af integrationsdilemmaet, er denne udvikling en trussel mod den traditionelle nationalstat og dens sikkerhed.

### 6.2.2 Retssikkerhedsmæssige udfordringer

Hvis Danmark fører en C-strategi og overdrager kompetencen på retlige og indre anliggender til EU ved en tilvalgsordning eller ved at afskaffe retsforbeholdet, afleverer man som sagt den udøvende, dømmende og lovgivende magt på området. Det er en udlevering af den retlige regulering, der har til formål at beskytte borgernes rettigheder og hører til de klassiske magtbeføjelser, der tilkommer den suveræne stat. Det kan, ifølge Thomas Elholm, give nogle juridiske udfordringer og konsekvenser for dansk strafferet (Høring i Europaudvalget, 2015). Retsforfølgelse vil blive nemmere og mere effektivt som en del af EU-samarbejdet, men han nævner, at det vil give en række uklare bestemmelser i straffeloven, og en mere repressiv strafferet, hvor flere handlinger vil blive gjort strafbare. Han siger,

at ved at lade retsforfølgelse på tværs af grænser, kan der opstå retssikkerhedsmæssige problemer, da direktiverne ikke bruges proportionalt, forstået på den måde, at der ikke bliver skelnet mellem forskellige retsrum og forbrydelser.

Elholm fortæller, at man i EU ikke kunne blive enige om fælles regler for strafferet, så man blev enige om at beholde de forskellige nationale regler. I stedet indførte man den gensidige anerkendelse af hinandens regler, altså dét at vi skal anerkende de andre, som var det os selv. Og det betyder bl.a., at hvis en rumænsk dommer forlanger en dansk statsborger udleveret, så kan man ikke gå ind og prøve grundlaget nærmere og se om beviserne er som Danmark ville forlange det. Danske borgere kan pga. bagateller risikere, at blive udleveret til et andet EU-land med ringere retssikkerhed end i Danmark, fordi man skal anerkende den anden retsstat (Ibid.).

Thomas Elholm refererer i ovenstående til den Europæiske arrestordre, hvis hensigt efter 11/9-2001 var at lade muligheden, for at udlevere terrorismistænkte til andre EU-lande med henblik på straffuldbyrdelse eller retsforfølgning, men som er blevet brugt til alt muligt andet end udlevering af terrorismistænkte (Mchangama, Berlingske, 2011). Arrestordren er en rammeafgørelse med hjemmel i 3. søjle, som Danmark derfor er, og vil være omfattet af, uanset forbehold. Til gengæld kan vi ved en fastholdelse af retsforbeholdet risikere, at blive udelukket af arrestordren, hvis EU fremsætter et nyt forslag, hvor de ophæver den gamle rammeafgørelse og gør den overstatslig. Derved aktiveres det danske retsforbehold, ligesom det er tilfældet med den nye Europol-forordning. Men den Europæiske arrestordre er et godt eksempel på den gensidige anerkendelses udfordringer, og på hvor indgribende EU-lovgivning kan være. På grund af den gensidige anerkendelse, som Danmark har forpligtet sig til ved den Europæiske arrestordre, kan den danske stat ikke garantere borgernes retssikkerhed, udtaler Jacob Mchangama (Mchangama, Analyse: Den Europæiske Arrestordre er en trussel mod retssikkerheden, 2011). Danmark har forpligtet sig til at udlevere egne statsborgere, medmindre der foreligger en konkret afslagsgrund. Dermed har den danske stat ingen indflydelse på behandlingen af de statsborgere, som udleveres til retsforfølgelse i andre lande, hvilket skaber en reel risiko for krænkelse af disse borgeres retssikkerhed. *"Der er konkrete eksempler på anvendelse af tortur og umenneskelig behandling af fanger i EU-lande som Grækenland og Rumænien, ligesom en række EU-lande ikke har fornøden respekt for retten til en retfærdig rettergang"* (Ibid.)

Som eksempler på problemet med proportionaliteten ved arrestordren anfører Thomas Elholm Polen og Litauen, hvor man henholdsvis har udstedt arrestordrer på tyveri af en mobiltelefon og tyveri af en pattegris (Elholm, Vi, den polske stat, forlanger skinketyven udleveret, 2011). Det er umiddelbart ikke i strid med arrestordren, der ikke indeholder krav om proportionalitet

mellem grovhed af forseelsen og intensiteten af tvangsindgrebet, blot at straffen skal være på minimum et år. Men det vil altid være et større tvangsindgreb, at udlevere en person til et fremmed land, hvor man måske ikke forstår sproget, ikke kan komme i kontakt med sin familie eller advokat, og kan ende i et arresthus i en fremmed kultur, uanset om man er skyldig eller uretmæssigt mistænkt (Ibid.). Derfor mener Kommissionen ikke, at arrestordren bør anvendes ved småforseelser, og dette er blevet indført i håndbogen om anvendelse af arrestordren. Denne ordning fungerer dog på baggrund af skøn fra medlemslandene, og fremgår ikke direkte af arrestordren (Ibid.).

EU-direktivet om den Europæiske Efterforskningskendelse der også bygger på princippet om gensidig anerkendelse, kan ligeledes give grund til bekymring mener Mchangama. Direktivets formål er at indføre et system, der skal indsamle og fremskaffe bevismateriale, der befinder sig i en anden medlemsstat. Det fungerer på samme måde som arrestordren, således at hvis én medlemsstat anmoder en anden medlemsstat om at foretage til eksempel en aflytning, overvågning, skygning, eller ransagning, har den pågældende stat som udgangspunkt pligt til at anerkende og fuldbyrde en europæisk efterforskningskendelse. Det betyder, at Danmark kan risikere at skulle efterforske sager, der ikke er strafbare ifølge dansk ret (Mchangama, Gensidig anerkendelse og retssikkerhed, 2015).

Havde Regeringen fået et ja til tilvalgsordningen ved folkeafstemningen om retsforbeholdet i december 2015, ville man have tilvalgt direktivet (Statsministeriet, 2015). Såfremt direktivet var blevet implementeret i dansk ret udtaler Mchangama, at risikoen for at Danmark skulle bistå efterforskninger af personer, der har ytrret sig på en måde, der er strafbart i et andet EU-land, men lovligt i Danmark, vil være stor. *"Denne retssikkerhedsmæssige betænkelighed skal vejes op mod de effektivitetshensyn, som direktivet varetager i forhold til, at kunne efterforske og opklare alvorlig kriminalitet i et EU, hvor det ikke kun er varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft, men desværre også kriminalitet, der krydser grænserne."* (Mchangama, Gensidig anerkendelse og retssikkerhed, 2015). I dag kan en anden EU-medlemsstat godt anmode om f.eks. en aflytning, men det skal først godkendes af en dansk dommer.

Katinka Worsøe fortæller, at Dansk Erhverv mener, at gensidig anerkendelse er en del af præmissen ved internationalt bindende samarbejde. De har forhørt sig hos deres søsterorganisationer i andre EU-lande, om de har haft problemer med de civilretlige retsakter.

Betalingspåkravsforordningen og kontosikringsforordningen har blandt andre været kritiserede for, at man uden videre kan få indefrosset sit indestående eller skal aflevere sine aktiver, hvis en dom bliver afsagt i et andet EU-land. Og her har Dansk Erhvervs søsterorganisationer svaret, at man aldrig har haft problemer med disse retsakter. Derudover påpeger Worsøe, at der findes

sikkerhedsklausuler i retsakterne der siger, at det ikke må stride imod grundlæggende retsprincipper i Danmark. Alt i alt mener hun, at fordelene ved gensidig anerkendelse absolut opvejer ulemperne (Worsøe, interview 3, 2015). Men netop fordi man aldrig kan vide sig sikker på, hvilke problemer der kan opstå i fremtiden, mener Worsøe at det er vigtigt, at få en tilvalgsordning fremfor at indgå tvivlsomme parallelaftaler. Hvis det f.eks. viser sig, at kontosikringsforordningen har nogle utilsigtede konsekvenser, kan man ved den indflydelse, man har ved tilvalgsordningen, drøfte det sammen med de andre EU-lande, og køre lovgivningen igennem RE-FIT<sup>3</sup>. *”Det tager selvfølgelig lidt længere tid, men det er derfor vi (Dansk Erhverv) synes det er vigtigt, at sidde med ved bordet, så vi kan bringe problemerne op hvis de skulle komme”* (Ibid.)

Thomas Elholm anerkender behovet for lovgivning på det grænseoverskridende samarbejde, men mener der mangler nogle retssikkerhedsmæssige garantier, der modvirker de negative effekter af det retlige samarbejde. Uskyldige mennesker kan blive uretfærdigt dømt, uden at man kan gøre noget, og menneskerettighedskonventionen vil ikke være tilstrækkelig. *”Der er enorm forskel på, hvordan lovgivningen og dens praksis ser ud i medlemslandene, og om man overholder menneskeretskonventionen eller ej, men afgørelser skal anerkendes som om forskellene ikke er der”* (Høring i Europaudvalget, 2015).

Elholm fortæller, at når man vedtager retsakter i EU, har man ikke noget overblik over de konsekvenser det kan få. For det ville kræve, at man kender samtlige landes straffelovgivninger rimeligt detaljeret, for at kunne forudsige retssikkerhedsmæssige problemer. Det er først når der opstår problemer, at man kan konstatere fejl og mangler. Man kan sige, at Kommissionen ikke har sat sig godt nok ind i sagerne, og grunden er, at det kan man simpelthen ikke. Alligevel udvides EU's lovgivning på området. *”Vi har set at EU-Kommissionen og Domstolen er meget dygtige til, at skubbe rammerne, og har opnået ting man på et tidligere tidspunkt ikke troede man kunne”* (Høring i Europaudvalget, 2015).

Et andet retssikkerhedsmæssigt problem Thomas Elholm påpeger ved det grænseoverskridende strafferetlige samarbejde, er en manglende definition på, hvornår det er grænseoverskridende. Her nævner han et eksempel på en verserende sag, der omhandler en dansker, der på internettet i Danmark benægter holocaust, og derefter bliver forlangt udleveret af Tyskland, hvor det er en forbrydelse, men manden har aldrig krydset grænsen. Et andet eksempel er en britisk læge, der ringer til en dansk læge, for at få råd omkring et kirurgisk indgreb, og efterfølgende stilles der tvivl

---

<sup>3</sup> RE-FIT; Kommissionens fit for purpose program for målrettet og effektiv regulering af EU-lovgivning.



om ansvaret pga. lægefejl. Med dette påpeger Elholm, at der er store komplikationer ved det grænseoverskridende lovgivningsområde og gensidige anerkendelse. Han minder om, at der stadig findes andre regler end EU-reglerne, og internationale konventioner, som skal hjælpe politi og andre myndigheder på tværs af grænser. De er ikke så effektive, men de findes.

### 6.2.3 Uforudsigelig fremtid eller ordnede forhold?

Rebecca Adler-Nissen er enig i, at en tilvalgsordning eller afskaffelse af retsforbeholdet, vil få konsekvenser for dansk retssikkerhed, men synes det er svært at svare på præcis hvilke (Adler-Nissen, Interview 4, 2015). Hun mener det handler om, hvor langt ude i fremtiden vi kigger. Nu og her, og de næste par år, tror hun ikke, at overladelsen af beføjelser får nogen indflydelse på retssikkerheden, men over tid vil der være en stor forskel.

Det der kommer til at afgøre retssikkerhedsspørgsmålet, vil i høj grad være balancen mellem sikkerhed og rettigheder. Det bliver i sidste ende en politisk kamp mellem Europaparlamentet, Ministerrådet og Kommissionen. *”Det der kan tale for, at rettighederne bliver styrket i den kommende tid, i forhold til hvad de har været tidligere, når det f.eks. gælder sådan noget som udveksling af bevismateriale eller efterforskningskendelsen, vil det være, at når Europaparlamentet kommer ind over, så bliver fokus på rettigheder styrket. Og det, der har været udfordringen og kritikken af det retlige samarbejde indtil nu er, at det har været styret ekstremt meget af medlemslandene, (...) der gerne vil bevare kontrollen”* (Adler-Nissen, Interview 4, 2015). På den anden side nævner Adler-Nissen, at det der kunne give rettighedssiden mindre opmærksomhed er terrorismen som man har set det med PNR-registret<sup>4</sup>.

Peter Arnt Nielsen ser på det civilretlige område ikke nogen konsekvenser for dansk retssikkerhed overhovedet. Han mener heller ikke, at nogen af de civilretlige retsakter i EU strider imod dansk ret. Tværtimod siger han, at på mange af de områder, EU har lovgivet på, har man i Danmark enten nogle regler der er forældede eller ikke nogen regler. Så de civilretlige retsakter i EU ville give et 'boost' til dansk international privatret (Arnt Nielsen, interview 1, 2015).

---

<sup>4</sup> **Passenger Name Record** – registret, er et nyligt forhandlet forslag, der skal overvåge og registrere alle passagerer på fly ind i EU. Forslaget gør det obligatorisk for flyselskaber, at videregive informationer om flypassagerer til landenes myndigheder, men den hensigt at forhindre terror. (Folkebevægelsen mod EU, 2015)

Arnt Nielsen ser heller ikke nogen problemer i den gensidige anerkendelse, og hvis der skulle opstå uoverensstemmelser, nævner han den sikkerhedsklausul ved international privatret der hedder 'ordre public'<sup>5</sup>. *"Hvis du forestiller dig en dom fra Grækenland, hvor den danske domfældte ikke har haft mulighed for at varetage sine interesser i sagen, så kan vi nægte at anerkende dommen under 'ordre public'. Det gælder også, hvis en dansk dom strider imod den græske dom, så giver vi fortrinsret til den danske dom. Hovedreglen er, at vi anerkender hinandens afgørelser, men selvfølgelig er der nogle sikkerhedsklausuler mod domme, der strider mod grundlæggende danske retsprincipper."* (Arnt Nielsen, interview 1, 2015)

Derudover nævner Peter Arnt Nielsen, at de 27 andre lande i EU ikke har haft nogen problemer på civilretten, og at retssikkerhed er lige så højt vægtet i f.eks. Tyskland, Holland, England, Frankrig og Italien som i Danmark. Dermed har han svært ved at se, at Danmark skulle løbe nogen risiko ved en tilvalsordning eller afskaffelse af retsforbeholdet.

Med hensyn til de internationale samarbejder, som Thomas Elholm nævner stadig eksisterer i Europa, mener Peter Arnt Nielsen, at EU-reglerne er mere effektive og moderne. På det civilretlige område nævner han som eksempel Haager Forkyndelsesforordningen, hvor proceduren ved en stævning af en person i udlandet foregår således, at stævningen indleveres til en dansk ret, og derefter oversættes til f.eks. italiensk og sendes til det danske justitsministerium, der sender det til det danske udenrigsministerium, der sender det til det italienske udenrigsministerium, der sender det til det italienske justitsministerium, der så sender det til den italienske domstol. Altså en proces der kan tage et stykke tid. Et andet eksempel er værnetingsaftaler, som Domsforordningen i dag regulerer. *"Hvis man ikke havde Domsforordningen, og man aftaler, at en sag skal anlægges ved en engelsk domstol, så er det engelsk lov der bestemmer(..). Og hvis du så bliver sagsøgt i Tyskland, så vil det være de tyske regler, der tager stilling til om du kan blive sagsøgt dér. Og når du så har 27 lande, så har du pludselig 27 regelsæt, som du skal sætte dig ind i for at finde ud af, om du kan aftale noget. Hvis alle har det samme regelsæt, gør det tingene langt mere transparente for alle"* (Arnt Nielsen, Interview 1, 2015).

---

<sup>5</sup> **ordre public**, (fr. 'almen retsorden'), bestemmelse i den franske Code civil om, at man ikke ved særlig aftale kan fravige de love, som er udtryk for den offentlige interesse. Fra Code civil er begrebet overført til international privatret, hvor det betyder, at en udenlandsk retsregel, der efter domslandets lovvalgsregler skulle være anvendt, ikke anvendes, hvis reglen er åbenbart uforenelig med grundlæggende retsprincipper i domslandet. Der er i de fleste lande enighed om, at ordre public-reglen kun skal anvendes, når resultatet af den fremmede regel er indlysende uforeneligt med de grundlæggende etiske og politiske idéer i domslandet. Som eksempel på fremmede regler, der vil stride mod danske ordre public-regler, kan nævnes love, der tolererer slaveri, grov åger eller statens konfiskation af privat ejendom uden erstatning. Ordre public gælder også ved anerkendelse og fuldbyrdelse af fremmede domme og voldgiftskendelser. En sådan afgørelse vil fx blive nægtet anerkendelse og fuldbyrdelse, hvis domfældte ikke havde mulighed for at varetage sine interesser under sagen. (Den Store Danske, 2016)

Samme problem nævner Arnt Nielsen med, at Danmark ikke er med i konkursforordningen. Her gælder også gensidig anerkendelse således, at konkursboet skal behandles i det land virksomheden ligger, og afgørelsen skal anerkendes af alle de andre lande. Når Danmark står udenfor forordningen, betyder det at en dansk konkurs ikke automatisk har ret til at blive anerkendt, og det kan komme til at koste tid og penge. I gamle dage, hvor hvert land havde sine egne regler, betød det, at for at finde ud af, om en dansk dom kunne blive anerkendt i f.eks. Italien, så skulle man ned og spørge en italiensk jurist om under hvilke betingelser de anerkender en dansk dom. *”Med konkursforordningen gælder de samme betingelser i alle 27 lande, og det er jo helt fantastisk. Når jeg underviser i de her fag, kunne jeg ligeså godt stå og undervise i Portugal eller Grækenland, eller Tyskland eller Belgien, fordi det er de samme regler der gælder”* (Arnt Nielsen, Interview 1, 2015)

Derudover nævner han, at der som udgangspunkt gælder enstemmighed ved forhandlingerne i Haagerkonferencen, og dér er lande repræsenteret fra hele verden, og det er langt sværere at nå til enighed om noget. Arnt Nielsen udtrykker, at Haagerkonferencen som global organisation er udmærket, men at bruge den i Europa, i stedet for EU's retsakter, svarer til at køre en kæmpe omvej i en gammel veteranbil nøjagtig det samme sted hen, hvor man kan gøre det langt hurtigere og bedre i en god moderne Mercedes (Arnt Nielsen, interview 1, 2015).

I dag er RIA-samarbejdet det hurtigst voksende politikområde i EU med i gennemsnit ti nye lovforslag om måneden. 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 (DIIS, 2008, s. 257). Peter Arnt Nielsen er i denne sammenhæng ikke bekymret for vedtagelse af love i EU der ikke ville høre hjemme i dansk retskultur. Han er af den overbevisning, at når man harmoniserer, så kommer der ordnede forhold. *”Det som samarbejdet går ud på det er, at man anerkender hinandens afgørelser, og at man inden for et område sørger for, at der gælder de samme regler i alle lande om, hvor man skal anlægge en retssag. Hvis ikke man havde de regler, så ville hvert land have sit eget regelsæt, og så kunne du shoppe rundt mellem, at anlægge sagen i de lande, hvor du tror du ville få det bedste resultat (forum shopping). Men du ville ikke vide dig sikker på, at den afgørelse du så får, kan anerkendes i de andre lande. Det er en junglelov der gælder.”* (Arnt Nielsen, interview 1, 2015)

Rebecca Adler-Nissen fremhæver, at briterne, som sammen med Irland anvender tilvalgsordningen, har fundet opt-in modellen god til at fravælge de retsakter, der ikke var i britisk interesse (Høring i Europaudvalget, 2015). Hun tilføjer, at konsekvenserne ved en tilvalgsordning er umulige at

forudsige, da man ikke aner, hvilken lovgivning der bliver lavet i EU i fremtiden. EU's retspolitik udvikles hver dag, og skal tilpasses øget indvandring, flere skilsmisser og mere grov kriminalitet over grænserne. Det er sandsynligt at antage, at der kommer mere lovgivning på området, og det er uanset hvilket ben Danmark står på.

#### 6.2.4 Delkonklusion

Som det fremgår af ovenstående analyse, sås der tvivl om, hvorvidt danske borgeres retssikkerhed er sikret, hvis man overdrager kompetencen på RIA til EU. Der henvises til en udhuling af den demokratiske legitimitet, forskellige retskulturer og den gensidige anerkendelse, der potentielt kan kompromittere dansk retssikkerhed. Når man skal anerkende de andre, som var det os selv, kan den danske stat ikke garantere for borgernes retssikkerhed. Og da Danmark har forpligtet sig til f.eks. at udlevere egne statsborgere til retsforfølgelse, har den danske stat ingen indflydelse på det videre forløb. Der mangler nogle retssikkerhedsmæssige garantier, der kan forhindre, at uskyldige mennesker bliver dømt, og sikre at menneskerettighederne overholdes. Derudover kan der være tvivl om, hvornår kriminalitet er grænseoverskridende, da grænser i dag kan overskrides af moderne teknologi, uden at man forlader landet. Disse problemstillinger vil formentlig vokse sig større over tid, da udviklingen i EU har fart på. Det som kan komme til at afgøre spørgsmålet om retssikkerhed, er balancen mellem sikkerhed og rettigheder som i sidste ende bliver en politisk kamp mellem Europaparlamentet, Ministerrådet og Kommissionen.

Hos Dansk Erhverv er man ikke nervøs for kompromittering af retssikkerheden, da andre medlemslande ikke har haft problemer med retsakterne. Her opvejer fordelene ulemperne. Men netop fordi man aldrig kan vide sig sikker for fremtidige problemer, anbefaler de en tilvalgsordning fremfor de tvivlsomme parallelaftaler, så man har indflydelse på løsningen af problemerne. Heller ikke den civilretlige jurist har nogen bekymringer for dansk retssikkerhed. Her er der kun tiltrængte nyskabelser at hente til dansk international privatret. Skulle der opstå problemer har man 'ordre public', der sikrer at udenlandske domme ikke må stride imod grundlæggende danske retsprincipper. De alternativer der findes til EU, er ikke effektive nok, og gensidig anerkendelse kommer også Danmark til gode. Jo mere harmoniseret EU er, desto bedre.

### 6.3 Tredje delanalyse

#### 6.3.1 Hvis døren lukkes...

Før Amsterdam-traktaten var det danske forbehold for overstatsligt samarbejde kun et hypotetisk forbehold. Efter traktaten trådte i kraft, blev Danmark ekskluderet fra alt samarbejde på det civilretlige område, og desto mere RIA-området er vokset, jo større er forbeholdet blevet. Siden 1999

og frem til 2012 er Danmark blevet ekskluderet fra over 230 lovbestemmelser på grund af den tiltagende overgang til overstatsligt samarbejde (Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration.*, 2015, s. 142).

Hvor mange alliancer ofte forsøger at opretholde status quo, er EU i konstant udvikling, og traktaterne indeholder evige udvidelser af beføjelser, hvilket gør integrationsdilemmaet større over tid som fulgdyldigt medlem. Hvis Danmark bliver liggende for anker ved en D-strategi og beholder retsforbeholdet, vil vi langsomt, retsakt for retsakt blive 'forladt', som det nu er tilfældet med Europol-forordningen. I det følgende vil jeg kort analysere konsekvenserne af dette.

Kommissionen har den 27. marts 2013 fremsat et forslag til en ny Europol-forordning, som dels skal afløse den gældende rammeafgørelse fra 2009 om Europol, dels en rammeafgørelse fra 2005 om CEPOL (Fich, 2013). I stedet skal Europol fremover reguleres gennem en forordning, som er umiddelbart anvendelig. Den nye form gør det bl.a. lettere, at sikre ensartet anvendelse af EU-reglerne i landene. Udkastet til forordningen mangler stadig endelig godkendelse af Europa Parlamentet, men bestemmelserne træder i kraft fra 1. april 2017 (Europa-Parlamentet, 2015). Den nye forordning har hjemmel i traktatens RIA-afsnit og aktiverer derfor det danske forbehold. Når Europol bliver overstatsligt, ryger Danmark ud af samarbejdet. Det betyder, at dansk politi ikke længere vil være repræsenteret i Haag, at de ikke har adgang til de fælles databaser, eller kan hente hjælp fra de mange analyser der udarbejdes i Europol.

Ifølge Henning Bøgelund Hansen er Europols systemer og database en effektiv hjælp i efterforskninger, og udviklingen af disse er noget Danmark har taget initiativ til. *"Internt i Europol og i EU taler man om 'the Danish model', og det er fordi vi hele tiden har været initiativtagere til at skabe nye ting, og har været et foregangsland for samarbejdet"* (Bøgelund Hansen, interview 2, 2015). Derfor er Bøgelund Hansen af den overbevisning, at det også vil være et stort tab for Europol, hvis Danmark skulle ryge ud. Ikke kun på grund af landets engagement i samarbejdet, men også på grund af vores geografiske position. Danmark ligger lidt nord for centrum af Europa, og er transitland til Norden, og derfor er EU ikke interesseret i at miste forbindelsen til dansk territorium. Det betyder dog ikke, at Danmark vil blive tilflugtssted for terrorister og forbrydere, vurderer Henning Bøgelund Hansen. Men han understreger, at når de kriminelle ikke længere har nogen grænser, så er man nødt til at arbejde sammen i de retlige myndigheder på tværs af de retlige grænser. *"Nogle ting kan du selvfølgelig godt bruge uger og måneder på at få op at stå (...). Men det kan du ikke, når det er her-og-nu situationer; liv og død, drab og kidnapninger. Så er det jo ikke et spørgsmål om man skal sidde og fedte med det i månedsvis med papirer og gennem diplomatiske kanaler, fordi så kommer du altså ikke ret langt"* (Bøgelund Hansen, interview 2, 2015).

### 6.3.2... på klem

Hvorvidt Danmark kan få en parallelaftale om Europol er usikkert, men skulle det lykkes at få en tredjeland's aftale, som den Norge har med Europol, vil dansk politi i nogen grad fortsat kunne trække på samarbejdet, men det vil ikke sidestille Danmark med de andre medlemslande. En norsk model vil stadig betyde, at politiet ikke længere har fuld og direkte adgang til det centrale informationssystem EIS, som dansk politi i 2014 foretog 71.000 direkte søgninger i (Winther, 2015). Man skal ansøge om oplysningerne, og for norsk politi tager det typisk et par dage at få oplysningerne, og så er det ofte for sent i forhold til en konkret efterforskning. Det kan betyde, at man må lade mistænkte personer gå, fordi man ikke får informationerne tidsnok. Men Danmark vil også miste indflydelse på det overordnede plan; *”Som tredjeland i Europol, foregår politisamarbejdet kun på det operationelle niveau. De er ikke med på det overordnede niveau, på det strategiske, hvor man træffer beslutninger og laver ændringer og justeringer. De har intet at skulle have sagt overhovedet, for de er ikke medlem af Unionen”* (Bøgelund Hansen, interview 2, 2015).

Med en parallelaftale har Danmark ikke en plads i styrelsesrådet og kan ikke sidde med ved bordet, når der besluttet strategi. Danmarks forbindelsesofficerer vil blive siddende i Haag, men uden ejerskab over informationerne, kun med muligheden for at lave operationelle aftaler. Danmarks interesser vil heller ikke blive varetaget, hvis ikke man fra EU's side kan se en fordel i samarbejdet. Det vil sige, at ved en parallelaftale på den nye forordning, vil vores indfyldelsesevne ikke øges i politisamarbejdet, da vi jo sidestilles med et land, der ikke er medlem af Unionen. Og hvis ikke Danmarks problemer har betydning for EU, bliver vi 'forladt', hvilket formentlig vil have stor påvirkning. Det placerer igen retsforbeholdet i 'the acquiescent mode', hvor vi selv med parallelaftaler, vil have en lav IC og høj SS.

Katinka Worsøe nævner desuden hvor tidskrævende det er, at lave parallelaftaler, og at Danmark kan risikere i en årrække, at stå udenfor Europol, mens man venter på afgørelsen. Hvis Danmark ikke er med i det fælles politisamarbejde, mener Worsøe, at det vil skabe stor usikkerhed omkring sikkerheden, og det kan få konsekvenser for b.la. investeringsklimaet, således at det kan blive sværere at tiltrække investeringer til Danmark (Worsøe, interview 3, 2015). Derudover mener hun ikke, at en parallelaftale på Europol kan stå alene, da Europol trækker på andre retsakter, der fungerer som værktøjer i politiarbejdet, som f.eks efterforskningskendelsen, menneskehandelsdirektivet og cybercrimedirektivet. Disse retsakter ville man så også skulle søge om parallelaftaler på.

Selvom parallelaftaler kan give følelsen af frihed, er aftalerne ikke nødvendigvis så attraktive i det lange løb, da det er svært at forudse den langsigtede virkning af retsforbeholdet, og

dermed administrere parallelaftalerne. Når man etablerer nye politik-områder i EU eller gør de eksisterende overstatslige, er det vanskeligt at forudsige indholdet og foranstaltningerne af retsakterne. *“Until recently, few had probably imagined that the EU would have a common border agency that coordinates border operations in the Mediterranean. It is characteristic of large parts of Justice and Home Affairs cooperation that, despite widespread concerns and political sensitivities, policies have tended to develop a lot faster than most people had expected. As Justice and Home Affairs cooperation has been growing, so has the Danish opt-out. Precisely because the legal anatomy of the opt-out relates to the mode and not the content of the cooperation, Denmark has had few possibilities to influence this process.”* (Adler-Nissen & Gammeltoft-Hansen, 2010, s. 154). Hvis nye tiltag går imod Danmarks interesser, sikrer forbeholdet at man ikke bliver bundet mod sin vilje, men man har heller ingen bestemmelse over hvad man deltager i, da det er på EU's nåde, at man indgår parallelaftaler.

Alternativer som internationale samarbejder, mener Bøgelund Hansen ikke er en løsning. Han sammenligner f.eks. Interpol med et postkontor, som fungerer på verdensplan. Og det var derfor man opfandt Europol i første omgang, da andre muligheder ikke var gode og effektive nok. Det er netop effektiviteten i politi-samarbejdet, der gør kriminalitetsbekæmpelsen bedre, og det mener han også, at den europæiske arrestordre og efterforskningskendelsen gør. De juridiske problemer der eventuelt skulle være, har han stor tiltro til at man kan løse i fællesskab. *“Du har ikke noget system i verden der er 100% sikkert. (...) Der er altid noget du kan slå ned på og sige, at der er noget der ikke fungerer”* (Ibid.).

### 6.3.2 Delkonklusion

Det danske forbehold er vokset i takt med, at det europæiske samarbejde er blevet overstatsligt, hvilket har resulteret i, at Danmark er blevet ekskluderet fra mange retsakter. Det næste der står til at blive overstatsligt er Europol, da Kommissionen fremover vil regulere det fælles politisamarbejde gennem en forordning. Konsekvenserne af dette er ifølge Henning Bøgelund Hansen, at Danmark ikke vil være en del af samarbejdet i Haag, ikke vil kunne få adgang til Europolis systemer og databaser eller blive bistået i politiaktioner. Det er usikkert, om Danmark kan få en parallelaftale på den nye forordning, og hvis man endelig skulle kunne få en tredjelandsaftale ligesom Norge, ville det stadig betyde begrænset samarbejde. Det kan resultere i mange uopklarede sager og tab af indflydelse på det overordnede og operative arbejde. Danmark kan selv med en parallelaftale ende i en 'adaptive mode' med lav indflydelsesevne og høj stress-følsomhed, og risikere at blive 'forladt' af politisamarbejdet. Det kan skabe stor usikkerhed omkring sikkerheden og få konsekvenser for investeringsklimaet, men at Danmark skulle blive tilflugtssted for kriminelle, er en

skræmmekampagne. Alternative internationale politisamarbejder er ikke lige så effektive som det europæiske, og Danmarks fulde medlemskab i Europol er vigtigt for international kriminalitetsbekæmpelse.

## 7.0 Diskussion

I dette afsnit vil jeg samle op på specialets forskellige dele, hvor jeg vil diskutere og reflektere over undersøgelsens forskellige tilgange. Afsnittet starter med en diskussion af analysens resultater, hvor respondenternes argumenter sættes i spil med hinanden og med andre kilder. Dette leder frem til en refleksion af den metodiske og teoretiske tilgang med overvejelser om deres brug og begrænsninger. Herigennem diskuteres afslutningsvist specialets gyldighed, reliabilitet og relevans.

I den første delanalyse undersøgte jeg spørgsmålet vedrørende suverænitet og indflydelse. For nationalstaten betyder suverænitet handlefrihed, og enhver svækkelse af denne kan underminere demokratisk kontrol. I det internationale fællesskab kan staters suverænitetshævdelse vække frygt for uforudsigelig opførsel og modstræbende deltagelse i den fælles fremtid (Fassbender, 2003, s. 142).

Peter Arnt Nielsen mente ikke, at befolkningen ville få mindre demokratisk indflydelse ved at overdrage beføjelser på én gang til EU ved tilvalgsordningen, da det fungerer sådan på alle de områder, hvor EU har kompetencen. Det vil sige; befolkningen taber ikke demokratisk indflydelse, da den i forvejen ikke har nogen på de områder, hvor EU har kompetencen. Rebecca Adler-Nissens udsagn bekræfter dette, og hun tilføjer, at befolkningen har lige lidt demokratisk indflydelse ved en fastholdelse af retsforbeholdet eller en tilvalgsordning, når man først har valgt et Folketing. Der kan alligevel argumenteres for, at den demokratiske indflydelse vil være lidt mindre ved en tilvalgsordning, hvor man har overdraget kompetencen på forhånd, da der så ikke kræves en §20 procedure ved tilvalg af retsakter, men kun et simpelt flertal i Folketinget. Dette ændrer ikke på indflydelsen i afstemningsøjeblikket, der vil bare være færre afstemninger.

Første delanalyseres resultater, skitseret i adaptationsmodellen, er et statisk billede af resultaterne, der konsekvent placerer mulighederne i hver sit hjørne. Men da de 4 forskellige reaktionsmønstre ikke forventes at eksistere i en 'ren for', og sjældent vil være konstante, ser virkeligheden formentlig lidt anderledes ud.

Den balancerende 'adaptation mode' er, som Rosenau forudsiger det, den bedst compatible i en integrationskontekst, og derfor også den de fleste EU-lande forsøger at tilnærme sig.



For mange kan manglen på indflydelsesevne dog besværliggøre denne tilnærmelse i balancen, og de bliver trukket mere eller mindre i retning af de andre hjørner. Den balancerende politik er en bred teoretisk kategori, som afhænger af de underliggende variabler, og findes derfor i mange nuancer i virkeligheden (Petersen, 2000, s. 97).

Ved analysen af den udefrakommende påvirkning fandt jeg, at den sjældent vil være lav for et lille åbent land som Danmark. Og her vurderede flere af eksperterne, at når dette i alle situationer er tilfældet, kan vi lige så godt vælge indflydelsen til. Der går diskussionen så på, hvor den er størst.

Ved analysen af indflydelsesevnen så vi, at indflydelsen formentlig vil være størst ved en C-strategi og en 'policy of balance', hvor Danmark afskaffer retsforbeholdet eller vælger tilvalgsordningen, men at det er svært entydigt, at sige hvor stor indflydelse Danmark vil have i de andre 'adaptive modes'. Danmark kan muligvis få lidt mere indflydelse med tilvalgsordningen fremfor at beholde retsforbeholdet, men det kan diskuteres hvor stor denne vil være grundet Danmarks størrelse og midler. Imidlertid bliver det understreget, hvor vigtigt det er at 'sidde med ved bordet', hvis man vil kunne vælge à la carte på EU's menu, og dér er tilvalgsordningen tiltalende, hvis man er kræsen. Det kan tænkes, at det at kunne sammensætte menuen og i stedet få indflydelse på, hvad der serveres, ville være at foretrække fremfor blot at vælge fra kortet. Til gengæld kan for mange kokke i køkkenet fordærve maden, og et forbehold kan forekomme mere attraktivt på trods af, at indflydelsen muligvis tabes.

Når det kommer til den retspolitiske virkelighed, ser den nok også lidt anderledes ud end den, Peter Arnt Nielsen skitserer i anden delanalyse. At retssikkerheden skulle være lige så højt vægtet i andre EU-lande som i Danmark kan diskuteres. På World Justice Projects 'Rule of Law Index', ligger Italien nr. 30 ud af 102 lande, og scorer dermed samme antal point som Botswana. Bulgarien ligger nr. 45 lige efter Brasilien, og har et korruptionsniveau på højde med Nicaragua (World Justice Project, 2015). Det er svært at forestille sig, at en harmonisering af retssystemer, der ligger så langt fra hinanden, skulle kunne gennemføres så gnidningsfrit som Arnt Nielsen påstår, og uden konsekvenser for dansk retssikkerhed. Og det er da også dét Thomas Elholm og Jacob Mchangama frygter vil skabe en reel risiko for danske borgere. Princippet om gensidig anerkendelse bygger på et ikke-juridisk krav om tillid. Argumentationen er, at alle EU-lande skal opfylde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's charter om grundlæggende rettigheder, så der derfor ikke skulle være nogen grund til, at være skeptisk over for de andre landes opfyldelse af dette. Derudover bygger alle EU-landenes straffesystemer per definition på en retstatslig tankegang – ellers kunne de

ikke være medlem af EU (Elholm, Arrestordren i dansk praksis, 2013).

Rule of Law indekset tegner dog et lidt andet billede af retssikkerhedsniveauet i EU, og man kan derfor stille spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige i, at lande som Danmark med en høj retssikkerhedsmæssig standard, tvinges til at anerkende lavere standarder med deraf følgende fare for, at udvande velfungerende retssystemer og kompromittere borgernes sikkerhed (ibid.).

De forskellige retsmæssige standarder skaber uoverensstemmelser i håndhævelsen af lovgivning, og kan føre til kompromittering af borgernes rettigheder, uden at løse de problemer den var tiltænkt. Som eksempel ser vi i anden delanalyse, hvordan Thomas Elholm kritiserer arrestordren for at blive brugt til bagatelforbrydelser, selvom den var tiltænkt terrorismistænkte, og på den måde give problemer med proportionaliteten i kravene om udlevering. Og det er i sådanne tilfælde, at balancen mellem sikkerhed og rettigheder kan forskyde sig. Som Rebecca Adler-Nissen nævner, kan iveren for at højne sikkerheden og bekæmpe terrorisme, stjæle opmærksomheden fra rettighedssiden og underminere kravet om sikkerhed for alle borgers rettigheder.

Vi ser også i analysen, hvordan både civiljurist Peter Arnt Nielsen og Katinka Worsøe fra Dansk Erhverv ser gensidig anerkendelse som en del af præmissen ved et internationalt bindende samarbejde, og ikke mener, at det vil skabe de store problemer for Danmark. Men selvom det tyder på, at man endnu ikke har oplevet nævneværdige problemer med de retsakter, hvor princippet om gensidig anerkendelse gælder, er det ikke det samme som at de ikke kan opstå. Som Adler-Nissens udtaler i anden delanalyse, vil det få konsekvenser i fremtiden, men det er svært at forudsige hvilke, da man ikke ved, hvad EU kan finde på at foretage sig. For bare 15 år siden havde man ikke forestillet sig, at Det Europæiske Fællesskab skulle udvikle sig til det overstatslige organ vi har i dag. Derfor er det svært at forudse hvordan, EU vil se ud 15 år fra nu, og uden overblik over hvilke konsekvenser retsakterne kan få, kan en alt for aktiv C-strategi muligvis være lidt risikabel. Som det fremgår af analysen, bliver integrationsdilemmaet kun større over tid, og hvis Danmark overgiver suveræniteten på retlige og indre anliggender til EU, kan vi i fremtiden risikere at blive 'fanget' i et uforudsigeligt samarbejde. Hvor vi i dag med en C-strategisk tilgang kan tilvælge goderne velfærd og sikkerhed, er der ingen garanti for, at disse forbliver ukompromitterede i integrationsprocessen, og er tabet af suveræniteten værd.

Med det opstår diskussionen om, hvorvidt D-strategiens frihed og selvstændighed er noget værd, hvis man ender med at blive 'forladt' af EU. De er ikke noget værd set med Peter Arnt Nielsens øjne, der kun ser forbedringer og ordnede forhold i en tættere europæisk union. Fra Arnt Nielsens livsverden er det tydeligt, at han i sit arbejde finder mere frihed og effektivitet i, at køre direkte i den nye moderne Mercedes, og naturligvis vil sidde med ved bordet, hvor hans menu er den

samme som de andres. Set med andres øjne, kan disse effektivitetshensyn kompromittere almindelige borgeres retssikkerhed og gøre deres verden uretfærdig og ineffektiv.

Resultaterne i tredje delanalyse vejer mindre i den samlede undersøgelse, men er trods alt en nævneværdig konsekvens af, ikke at deltage i EU's overstatslige samarbejde. Analysen af konsekvensen ved at blive udelukket fra retsakter, med Europol som aktuelt eksempel, er lige så meget for at forstå de alternativer, der findes til tilvalgsordningen, deres muligheder og begrænsninger, og hvor de stiller Danmark i 'the Union game'.

Alternativet parallelaftaler er ikke særligt populært hos flere af de interviewede, da det ikke er givet, at man kan indgå dem. Især Katinka Worsøe fra Dansk Erhverv er af den opfattelse, at parallelaftaler ikke gør noget godt for Danmarks indflydelsesevne eller borgernes demokratiske indflydelse. Det har hun højst sandsynligt ret i, da de mindre målbare elementer ved en stats indflydelsesevne, så som diplomatiske evner, ry og rygte, formodentlig ikke ville højnes, hvis Danmark indgik flere parallelaftaler. Ikke alene er aftalerne bedre tilegnet tredjelande, men vil i Danmarks tilfælde også være en undtagelse fra undtagelsen. Det kan nok opfattes lidt 'forkælet' i Ministerrådet, hvor kun Storbritannien er lige så heldig som Danmark, med muligheden for opt-in modellen.

Jeg kan konstatere, at opfattelserne af de 3 nævnte scenarier i problemformuleringen er forskellige, alt afhængig af øjet der ser, hvilket er et godt eksempel på, at den kvalitative metodes data er svære at måle og veje. Til gengæld er der opnået nuancerede beskrivelser, der belyser problemstillingen fra flere aspekter. Dermed er målet nået med den videnskabsteoretiske tilgang ud fra den fænomenologiske antagelse, at den vigtige virkelighed er den, mennesker opfatter (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 44).

Samme virkelighedsbillede kunne højst sandsynligt være opnået med den hermeneutiske metode. Men da dét, at gå fortolkende og meningssøgende til værks (Ibid. s. 235), kan forstås mere som et vilkår for en akademisk afhandling, end et valg, kan den fænomenologiske tilgang bedre synliggøre det bevidste valg om hvilket plan fortolkningen skal foregå på. Jeg har således med den fænomenologiske tilgang i større grad forsøgt, at tilsidesætte forforståelsen og brugt eksperternes udsagn til at udlede konsekvenserne ved de tre muligheder. Derefter kan der skabes gyldighed ved, at sammenholde dem med teorierne og empirien fremfor, at fortolke det der bliver sagt. Det skulle gerne mindske risikoen for forskerbias og højne specialets reliabilitet.

Med hensyn til de kvalitative interviews, kunne jeg godt have ønsket mig nogle flere eksperter for perspektivernes skyld. Især Thomas Elholm, ville jeg gerne have stillet nogle spørgsmål, der i højere

grad var tilegnede dette speciale. Tiden og omfanget af opgaven har desværre ikke været til det, og de kilder jeg i stedet har anvendt, har belyst de fleste af spørgsmålene tilfredsstillende. Ikke alle interviews har været ligeligt anvendt grundet deres relevans i den store sammenhæng, men dette er noget jeg desværre først har erfaret efterfølgende.

Som nævnt i afsnittet med kritik af den teoretiske ramme, er de anvendte teorier egnede til, at analysere de fremsatte problemstillinger i første delanalyse. Til gengæld har jeg kunnet konstatere, at teorierne ikke evner, at tage højde for de retssikkerhedsmæssige spørgsmål i internationale relationer som adresseres i anden delanalyse. Som jeg var inde på indledningsvis i specialet, skyldes det formentlig den dengang utopiske tanke, at et internationalt fællesskab skulle kunne udvikle sig til en supranational union med så dybdegående beføjelser som EU.

Da den normative side af retspolitikken mangler, har jeg fundet det svært, at anvende teorierne i anden delanalyse om retssikkerhed. Her kunne teori om retssociologi med udgangspunkt i Jürgen Habermas' samfundsteori og demokratimodeller muligvis have været bedre anvendelige, idet de behandler retsbegrebet og demokratisk legitimitet. Han berører forholdet mellem idealer om folkesuveræniteten, folkets vilje og flertalsbeslutninger på den ene side og respekt for individets ret og universelle menneskerettigheder, der sættes op som grænser for statens magt, på den anden (Habermas, 2005, s. 21). Tanken om fælles retspolitik i et overstatsligt samarbejde er stadig langt væk i disse teorier hos Habermas, da han hovedsageligt beskæftiger sig med det økonomiske aspekt. Dog ville hans tilgang til den globaliserede nationalstat, territorialstatens suverænitet og retsnormers legitimering ud fra ideen om folkets selvbestemmelse, muligvis have været anvendelig til at analysere udsagnene om konsekvenser for retssikkerheden i anden delanalyse. Dette ville dog stadig være mangelfuldt med den hensigt, at analysere EU som en helhed. Det er værd at overveje, om de klassiske teorier i internationale relationer ikke længere evner, at analysere et moderne internationalt samarbejde som EU, hvor udviklingen af fælles politikker ligner mere en stats indenrigspolitik. I dette speciales tilfælde er de klassiske IR teorier ikke længere så brugbare i den retspolitiske sammenhæng, og der er behov for at gennemtænke redskaberne.

Analysens resultater er, trods teoriens mangler, pålidelige grundet de kvalitative data, hvor de fleste kunne forklares og forstås igennem specialets teoretiske ramme. De interviewede respondenter er udvalgt på baggrund af deres forskellige perspektiver på problemstillingen, for at sikre reliabiliteten i specialet. Havde man gennemført undersøgelsen kun med civiljurister, eller kun med erhvervsledere, havde resultatet formentlig været et andet med en anden relevans.

Det kan diskuteres, om der var flere eller andre arbejdsspørgsmål, der ville have været relevante for undersøgelsen af konsekvenserne ved retsforbeholdet. Dette ville imidlertid være gået ud over undersøgelsens dybde, men måske have afdækket flere resultater.

Af ovenstående refleksioner mener jeg, at specialet har skabt relevant viden inden for emnefeltet, og at det samtidig kan inspirere til videre forskning.

## 8.0 Konklusion

Udgangspunktet for denne afhandling var at undersøge, hvilke konsekvenser og muligheder det ville have for Danmark henholdsvis at bibeholde retsforbeholdet, afskaffe det eller vælge tilvalgsordningen. Dette blev undersøgt ved at opstille tre arbejdsspørgsmål, der hver især tog udgangspunkt i nogle aspekter af problemformuleringen. Det første spørgsmål søgte at undersøge suverænitetsafgivelsen ved tilvalgsordningen, Danmarks indflydelsesevne i EU, og den demokratiske indflydelse. Det andet spørgsmål tog udgangspunkt i det retssikkerhedsmæssige aspekt af problemstillingen. Og det tredje og sidste spørgsmål undersøgte, hvilke konsekvenser det kan få, når Danmark bliver udelukket fra retsakter, med Europol som aktuelt eksempel.

Den første del af undersøgelsen viser, at afgivelsen af suverænitet til EU kan give Danmark en øget fremgang af rettigheder i fælleskabet, og retten til at deltage på internationalt niveau. Det betyder dog ikke nødvendigvis en større demokratisk indflydelse eller indflydelsesevne i EU.

Tilvalgsordningen indebærer ikke i sig selv, at beføjelser overlades til EU, og kræver derfor ikke Grundlovens §20 procedure. Man afgiver først suverænitet i det øjeblik den danske befolkning tilvælger en retsakt, eller på forhånd giver et simpelt flertal i Folketinget retten til at tilvælge retsakter. Overdragelsen af beføjelser giver dog ikke mere eller mindre demokratisk indflydelse, da det svarer til de samme principper på alle andre områder, hvor EU har kompetencen. Der hvor den danske befolkning har demokratisk indflydelse, er i afstemningsøjeblikket. Derefter er suveræniteten afgivet ved valg af en tilvalgsordning eller en afskaffelse af retsforbeholdet. Når suveræniteten først er afgivet, kan den aldrig trækkes tilbage, med mindre man melder sig ud af Unionen.

Undersøgelsen viste, at en konsekvens ved at bibeholde retsforbeholdet kan være det signal, man sender omverdenen, ved at prioritere nationale værdier og interesser over EU's fælles løsninger. Selvom Danmark muligvis stadig ville kunne nyde godt af nogle af Unionens goder, kan det føre til politisk isolation og mangel på støtte når det gælder. I alle former for internationalt samarbejde, vil de lande, der er interesserede i at tage et ansvar for det hele, have større indflydelse end dem, der bliver opfattet som kun værende beskæftigede med deres egne interesser. Et forbeholdsland i det

konsensus-orienterede EU, kan dog stadig have indflydelse, selvom de ikke har stemmeret. Det er bruddet på normerne, der ville kunne påvirke Danmarks indflydelsesevne, da retsforbeholdet bliver opfattet som mangel på solidaritet og en trussel mod EU's sammenhæng.

En anden konsekvens ved at beholde retsforbeholdet kan være, at Danmark bliver ekstra modtagelig for udefrakommende påvirkninger, ved at udelukke sig selv fra magt og indflydelse. Man ville dog alligevel skulle gå på mange kompromiser, for at undgå for stor stress-sensitivitet. Måske ville EU's beslutninger påvirke Danmark mindre under retsforbeholdet, men man ville stadig have indskrænket indflydelse, og denne vil blive mindre og mindre, jo længere tid Danmark beholder forbeholdet. Dette vil blandt andet være til stor ulempe for danske forbrugere og virksomheder, der under retsforbeholdet ikke har de samme vilkår som i de andre medlemslande. Den første undersøgelse har således vist, at konsekvensen ved at fastholde retsforbeholdet i alle tilfælde giver en lav indflydelsesevne, og at den udefrakommende påvirkning kan variere.

Hvis Danmark vælger tilvalgsordningen, eller afskaffer retsforbeholdet, vil det i første omgang signalere solidaritet og engagement, som kan give større indflydelse i EU. Konsekvenserne af dette kan være, at Danmark bliver 'fanget' i samarbejdet og må gå på kompromis med nationale prioriteter. Overdragelsen af suveræniteten på retlige og indre anliggender kan også muligvis styrke og understøtte den nationale suverænitet, fordi at danske myndigheders afgørelser således bliver anerkendt i resten af EU. Konsekvenserne af dette er, at Danmark følgelig også skal anerkende alle de andre landes afgørelser.

Danmarks indflydelsesevne vil være større med tilvalgsordningen, men størst hvis man helt afskaffer retsforbeholdet. I begge tilfælde vil også den udefrakommende påvirkning være stor, da man har overgivet den interne og eksterne kompetence til EU, og bliver bundet af retsakterne. Tilvalgsordningen kan til gengæld give mulighed for en anderledes forhandlingsposition, og dermed øge indflydelsesevnen.

Den anden del af undersøgelsen viste, at der ved en tilvalgsordning eller afskaffelse af retsforbeholdet, kan opstå juridiske udfordringer og konsekvenser for dansk retssikkerhed. Den retlige regulering, der skal sikre borgernes rettigheder, udleveres, hvilket medfører, at den danske stat ikke kan garantere borgernes retssikkerhed. Retsforfølgelse vil blive nemmere og mere effektiv, men vil give en række uklare bestemmelser i straffeloven, på grund af princippet om gensidig anerkendelse. Den gensidige anerkendelse, der gælder i flere af EU's retsakter, forpligter Danmark til, at anerkende retsafgørelser fra andre medlemslande.

Problemet er, at ikke alle medlemslande, selvom de er med i EU, lever op til menneskerettighederne og EU's charter om grundlæggende rettigheder. Dermed kan danske statsborgere få krænket deres grundlovssikrede rettigheder af andre landes retssystemer, og den danske stat vil i mange tilfælde ikke have indflydelse på det.

Disse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder er meget udprægede på det strafferetlige område, men knap så fremherskende på det civilretlige. De mange retsakter, der følger med en afskaffelse af retsforbeholdet på det civilretlige område, bliver opfattet som en positiv tilførelse til dansk civilret. Især for danske virksomheder vil en tilvalgsordning, eller afskaffelse af retsforbeholdet, åbne mange muligheder på det europæiske marked, og dermed skabe vækst i Danmark. Hovedsageligt synes det at være den internationale privatrets sikkerhedsventil 'ordre public', der giver anledning til ro i sindet. Men selvom man endnu ikke har oplevet problemer med de civilretlige retsakter, ved man endnu ikke, hvad fremtidens EU bringer, og om Kommissionen har overblik over konsekvenserne. Et bud på, hvor forandringerne vil være størst de næste par år, er på området for asyl- og indvandring, familieret og grænseoverskridende kriminalitet. Og det der kommer til at afgøre retssikkerhedsspørgsmålet, vil i høj grad være balancen mellem sikkerhed og rettigheder.

Den tredje analysedel viste, at Danmark med et retsforbehold langsomt vil blive 'forladt' af EU. Flere og flere retsakter aktiverer det danske retsforbehold, og den næste konsekvens bliver en udelukkelse af Europol. Det betyder, at Danmark ikke længere kan deltage i det fælles politisamarbejde, ikke vil være repræsenteret i Haag og ikke har adgang til de databaser, Danmark selv i høj grad har bidraget til, at oprette og vedligeholde. I en verden hvor, kriminalitet ikke har nogen grænser og terrortruslen vokser, skaber det stor bekymring omkring sikkerheden. Det betyder ikke, at Danmark vil blive oversvømmet med kriminelle, men det kan få konsekvenser for bl.a. investeringsklimaet.

Alternativet er en parallelaftale, som ville sidestille Danmark med Norges deltagelse i Europol. Disse aftaler er meget tidskrævende at lave, og Danmark kan risikere i en årrække at stå uden for Europol, mens man venter på afgørelsen. Det er også sandsynligt, at man ikke ville kunne nøjes med en parallelaftale kun på Europol-forordningen, da den trækker på andre retsakter, der er nødvendige for samarbejdet. Derudover ville en tredjelandsaftale ikke sikre indflydelse på det overordnede plan, og Danmarks interesser vil ikke blive varetaget.

Konkluderende har specialet vist, at på det overordnede plan, indtager Danmark med retsforbeholdet en D-strategisk tilgang til EU, og placeres i adaptationsmodellens 'policy of quiescence' eller 'policy of acquiescence'. Selv med en parallelaftale rykker Danmark ikke ud af 'the

acquiescent mode'. Med tilvalgsordningen eller en afskaffelse af retsforbeholdet, indtager Danmark en C-strategi, og placerer sig i adaptationsmodellens 'policy of balance', som efter Rosenaus vurdering er den mest kompatible politiske indstilling i relation til et internationalt fællesskab.

I alle tre scenarier kan der argumenteres for og imod mere indflydelse, mindre udefrakommende påvirkning, udfordringer for retssikkerheden og afgivelse af suverænitet. Til dette kan der tilføjes, at der med eller uden forbehold findes goder og onder, der har konsekvenser for Danmark.

## 9.0 Perspektivering

I forbindelse med analysen fandt jeg, at de klassiske teorier i internationale relationer specialet anvender, ikke længere er så brugbare. EU-samarbejdet har taget en drejning, der ikke tages højde for i de bestående teorier, og det har i denne afhandling betydning for det retssikkerhedsmæssige perspektiv. Konsekvenserne er, at analysen ikke er fuldkommen i den forstand, at den viden der bliver produceret, ikke kan sammenholdes med alle teorierne.

Det kunne derfor være interessant, i større grad at undersøge teoriernes mangler og om vi bør ændre opfattelsen af de redskaber, man i dag anvender i internationale relationer.



## 10.0 Bibliografi

- Adler-Nissen, R. (14. december 2015). Interview 4. (C. Wendt, Interviewer)
- Adler-Nissen, R. (2015). *Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge University Press.
- Adler-Nissen, R., & Gammeltoft-Hansen, T. (2010). Straitjacket or Sovereignty Shield? The Danish Opt-Out on Justice and Home Affairs and Prospects after the Treaty of Lisbon. *Danish Foreign Policy Yearbook*, 137-161.
- Andersen, I. (2005). *Den skinbarlige virkelighed - vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*. Forlaget Samfundslitteratur.
- Ankersborg, V. (2013). *Specialeprocessen. Tag magten over dit speciale*. Samfundslitteratur.
- Arnt Nielsen, P. (24. november 2015). Interview 1. (C. Wendt, Interviewer)
- Baron, I., Fich, C., & Herslund, M. (2011). *Fra Leviathan til Lissabon. Magt og rettigheder i europæiske forfatninger*. Aarhus: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Bonde, J.-P. (2015). *Hvad stemmer vi om*. Retspolitisk forening.
- Branner, H. (2004). *Det ny Europa - international politik i forandring*. Forlaget Columbus.
- Bøgelund Hansen, H. (26. november 2015). Interview 2. (C. Wendt, Interviewer)
- Den Store Danske. (januar 2016). Gyldendal.
- DIIS. (2008). *De danske forbehold over for den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000*. København: DIIS - Dansk Institut for Internationale Studier.
- Due-Nielsen, C., & Petersen, N. (1995). *Adaption & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*. Gentofte: Djøf Publishing Copenhagen Denmark.
- Elholm, T. (2011). EU's strafferetlige udvikling i lyset af retsforbeholdet. I T. NyAgenda, *EU's retspolitik - og det danske forbehold*.
- Elholm, T. (2011). Vi, den polske stat, forlanger skinketyven udleveret. *Advokaten*.
- Elholm, T. (2013). Arrestordren i dansk praksis. *Advokatsamfundet*.
- Elholm, T. (27. oktober 2015). *Advokatsamfundet*. Hentet fra Dansk EU retsforbehold. Hvad er op og ned?:  
<http://www.advokatsamfundet.dk/Service/Publikationer/Tidligere%20artikler/2015/Advokaten%208/EU%20retspolitik.aspx>
- EU-oplysningen. (17. december 2015). Hentet fra  
<http://www.eu.dk/spoergsmaal%20og%20svar%20folder/hvad%20er%20en%20parallelaftale>
- EU-oplysningen. (7. januar 2016). Hentet fra <http://www.eu.dk/da/danmark-i-eu/euret-i-danmark/suveraenitet>

- Europa-Parlamentet. (12. december 2015). <http://www.europarl.dk>. Hentet fra [http://www.europarl.dk/da/nyheder\\_aktiviteter/nyheder/retspolitik\\_i\\_europaparlamentet.html;jsessionid=70487AD882ABCBF8E2E20EB2AEE72C3E](http://www.europarl.dk/da/nyheder_aktiviteter/nyheder/retspolitik_i_europaparlamentet.html;jsessionid=70487AD882ABCBF8E2E20EB2AEE72C3E)
- Europol. (18. december 2015). Hentet fra <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>
- Fassbender, B. (2003). *Sovereignty and Constitutionalism in International Law*. I N. Walker, *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing.
- Fich, T. (2013). *Europa og retsudvalget. EU-forslag sender Danmark ud af Europol*. Folketinget.
- Folkebevægelsen mod EU. (9. december 2015). EU's PNR-register forhandlet på plads.
- Fuglsang Madsen Sørensen, H. B. (2015). *Retsforbeholdet. Hvad, hvorfor og hvordan?* København: Books on demand GmbH.
- Grundloven. (1953). <http://www.grundloven.dk/>.
- Gå-hjem-møde. (22. oktober 2015). *Skal det danske retsforbehold ændres?* (A. Vestergaard, L. Rickers Olesen, M. K. Rasmussen, M. Messerschmidt, J. Kofod, R. R. Kari, & B. Møller, Udøvende kunstnere) Europahuset, København.
- Habermas, J. (2005). *Demokrati og retsstat*. Hans Reitzels forlag.
- Høring i Europaudvalget. (26. november 2015). *Krydsforhør om retsforbeholdet i Folketinget*. (R. Adler-Nissen, T. Elholm, P. Pagh, & P. Lachmann, Udøvende kunstnere) Landstingssalen på Christiansborg, København.
- Institut for menneskerettigheder. (januar 2016). Hentet fra Advokatsamfundets retssikkerhedsguide.
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2007). *Introduction to international relations: Theories and approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- Juul, S. (2012). Fænomenologi. I S. Juul, & K. Bransholm Pedersen, *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori: En indføring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Keating, M. (2003). *Sovereignty and Plurinational Democracy: Problems in Political Science*. I N. Walker, *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing.
- Kelstrup, M., Martinsen, D. S., & Wind, M. (2012). *Europa i forandring, en grundbog om EU's politiske og retlige system*. Hans Reitzels Forlag.
- Konference DEO. (24. september 2015). *Konference om EU's retspolitik og det danske forbehold*. (L. Rickers Olesen, A. Kronborg, H. Bøgelund Hansen, R. Nørlem Sørensen, B. Møller, H. Petersen, . . . S. Søndergaard, Udøvende kunstnere) Ørestad Gymnasium, København.
- Konference Tænk tanken EUROPA. (3. november 2015). *Danmark i EU's retlige samarbejde - muligheder og konsekvenser*. (M. K. Rasmussen, M. Wind, P. Smidt, H. K. Nielsen, P. Skytte-Christoffersen, J. Jarlbæk, . . . R. Adler-Nissen, Udøvende kunstnere) Københavns Universitet, København.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interview. Introduktion til et håndværk*. Hans Reitzels Forlag.

- Larsen, H. (2005). *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU. The Case of Denmark*. Palgrave Macmillan.
- Lissabon-traktaten (2009).
- Mchangama, J. (2011). *Analyse: Den Europæiske Arrestordre er en trussel mod retssikkerheden*. Hentet fra <http://justitia-int.org/den-europaeiske-arrestordre-er-en-trussel-mod-retssikkerheden/>.
- Mchangama, J. (28. september 2011). *Berlingske*. Hentet fra Skal dansk strafferet bestemmes i Bruxelles?: <http://mchangama.blogs.berlingske.dk/2011/09/28/skal-dansk-strafferet-bestemmes-i-bruxelles/>
- Mchangama, J. (2011). *Justitia*. Hentet fra EU-rettens stigende indflydelse på Danmarks demokratiske styreform: <http://justitia-int.org/eu-rettens-stigende-indflydelse-pa-danmarks-demokratiske-styreform/>
- Mchangama, J. (12. november 2015). *Gensidig anerkendelse og retssikkerhed*. Hentet fra Berlingske blog: <http://mchangama.blogs.berlingske.dk/2015/11/12/gensidig-ankendelse-og-retssikkerhed/>
- Olesen, L. R. (16. september 2015). *Note om retsforbeholdet og tilvalgsmodellen*. Folketinget.
- Olesen, L. R. (18. september 2015). Suverænitet, tilvalgsordning og folkeafstemninger. <http://www.eu.dk/samling/20142/almdel/EUU/eu-note/7/1543577/index.htm>. www.eu.dk. Hentet fra www.eu.dk.
- Petersen, N. (1989). Mod en generel teori om adaptiv politik. *Politica*, bind 21, 2, s. 174.
- Petersen, N. (1998). National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach. *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, no.1.
- Petersen, N. (2000). National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory. I H. Branner, & M. Kelstrup, *Denmark's Policy Towards Europe after 1945. History, Theory and Options* (s. 72-99). Odense University Press.
- Rasmussen, E. S., Østergaard, P., & Beckmann, S. C. (2006). *Essentials of Social Science Research Methodology*. University Press og Southern Denmark.
- Rasmussen, M. K. (5. september 2015). Hentet fra thinkeuropa.dk: <http://thinkeuropa.dk/politik/har-nej-sigere-stoerre-tillid-til-eu-end-til-folketinget>
- Regeringen. (2015). *Samarbejdet om retlige og indre anliggender. En analyse af EU-lovgivning omfattet retsforbeholdet*. Justitsministeriet.
- Rienecker, L., & Jørgensen, P. S. (2010). *Den gode opgave. Håndbog i opgaveskrivning på videregående uddannelser*. Samfundslitteratur.
- Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, Vol. 36, issue 4, s. 461-495.
- Statsministeriet. (17. marts 2015). *Aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender*. Hentet fra [http://stm.dk/\\_p\\_14120.html](http://stm.dk/_p_14120.html)

- Sørensen, C. (12. Marts 2015). Hentet fra Tænk tanken Europa:  
[http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_parallelaftale\\_er\\_en\\_darlig\\_loesning\\_for\\_danmark.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_parallelaftale_er_en_darlig_loesning_for_danmark.pdf)
- Sørensen, C. (26. november 2015). *Danmark i Europol - men hvordan?* Hentet fra Tænk tanken Europa: [http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat\\_danmark\\_i\\_europol.pdf](http://thinkeuropa.dk/sites/default/files/notat_danmark_i_europol.pdf)
- Walker, N. (2003). Late Sovereignty in the European Union. I N. Walker, *Sovereignty in Transition*. Hart Publishing.
- Winther, B. (30. december 2015). EU-eksperter sår tvivl om dansk Europol-aftale. *Berlingske*, s. <http://www.b.dk/nationalt/eu-eksperter-saar-tvivl-om-dansk-europol-aftale>.
- World Justice Project. (2015). *Rule of Law Index*. World Justice Project.
- Worsøe, K. C. (30. november 2015). Interview 3. (C. Wendt, Interviewer)

## 11.0 Bilag

### 11.1 Bilag 1; Interviewguides

#### Interview Peter Arnt Nielsen (IVW1)

##### Retssikkerhed

- Er tilvalgsordningen overhovedet forenelig med vores grundlovs §20?
- Hvad er konsekvenserne for vores retssikkerhed, ved en tilvalgsordning, eller helt afskaffelse af retsforbeholdet?
- Er det rigtigt forstået, at hvis man indfører en tilvalgsordning, så bliver befolkningen i fremtiden ikke spurgt i suverænitetsafgivende sager på området retlige og indre anliggender?
- Vil afskaffelsen af retsforbeholdet så give befolkningen mindre demokratisk indflydelse?
- Er der nogen af de 22 tilvalgte retsakter, du vurderer vil få positiv eller negativ betydning for dansk ret?
- Den europæiske efterforskningskendelse, som er en af de 22 tilvalgte retsakter, er baseret på princippet gensidig anerkendelse. Med 27 andre sæt lovgivninger kan det så ikke kompromittere dansk retssikkerhed, at skulle anerkende andre myndigheders kendelser? (*Brug svar til IVW 3*)
- Ifølge en bog udgivet i oktober af Retspolitisk forening, drejer det sig ikke kun om 22 retsakter, men omkring 678 akter, som kan komme til at få betydning for dansk ret. De tæller de tilhørende administrative retsakter, internationale aftaler og delegerede forordninger, rammeafgørelser osv. der alle har hjemmel i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det virker voldsomt at tilvælge alt det på én gang. Hvilke konsekvenser kunne det få?
- Ved Protokol 22's bilag, art.3, stk. 2, der er lavet efter princippet om, at et forbeholdsland ikke skal kunne spænde ben for EU's udvikling, er det så rigtigt forstået at hvis Danmark bliver tungen på vægtskålen, der gør at et forslag ikke kan blive vedtaget, kan Rådet se bort fra Danmark og vedtage retsakten alligevel? – Vil Danmark så have nogen reel indflydelse ved vedtagelsen af retsakter, hvis det kun er vores samtykke der tæller?
- Så vidt jeg forstod på Trevor Hartley (konference arrangeret af Peter), kunne man ved tilvalgsordningen blive ekskluderet fra en oprindelig retsakt, hvis man nægtede at

tilvælge den efterfølgende ændring. Er det rigtigt forstået, at man på den måde igen kan træde ud af retsakter, om end det kan blive indviklet?

- Vil det at overlade den sidste suverænitet på retlige og indre anliggender til EU, være en trussel mod nationalstatens overlevelse?

### Lovgivning

- Er Haagerkonferencen ikke ligeså god til at skabe ensartede regler om civilprocessuelle spørgsmål?
- I dag er RIA-samarbejdet det hurtigst voksende politikområde i EU med i gennemsnit 10 nye lovforslag om måneden. Tror du vi vil få problemer med vedtagelse af love, som ikke hører hjemme i dansk retskultur?
- Dansk Erhverv anbefaler en tilvalgsordning da de mener det bl.a. ligestiller danske virksomheder på det indre marked. Er der noget du kan komme i tanke om, der ville gavne danske virksomheder ved en fastholdelse af retsforbeholdet? (*Brug svar til IVW3*)
- Dansk Erhverv mener også at Danmarks manglende deltagelse i konkursforordningen, stiller danske kreditorer dårligere. Kan man som retsstat forvente at blive behandlet anderledes af EU, fordi man ikke er medlem? (*Brug svar i IVW3*)
- (Værneting i afgørelser om domstolens kompetence?)
- Nogle politiske partier har foreslået en begrænset tilvalgsmodel, hvor man kun stemmer om at være med i Europol. Ville det være i overensstemmelse med EU-retten alene at tilvælge Europol?
- Kunne man også forestille sig, at man kunne sende hver enkelt retsakt til folkeafstemning?
- Irland har vedhæftet en erklæring til Lissabontraktaten, der tilkendegiver, at Irland så vidt muligt deltager i hele RIA-samarbejdet og vil evaluere hele tilvalgsordningen efter 3 år. (Erklæring 56) Hvad betyder det i praksis? Og vil Danmark kunne få det samme?

### Suverænitet

- Ved en tilvalgsordning eller en afskaffelse af retsforbeholdet, vil der så intet være tilbage af retlige og indre anliggender som Danmark selv kan bestemme?
- Er der ved tilvalgsordningen risiko for yderligere suverænitetsafgivelse senere hen?
- Tror du at nationale interesser, kan risikere at blive kompromitteret og påvirket for meget af EU's, hvis vi ikke beholder vores retsforbehold?

- Kan man ikke skabe fælles løsninger, uden at afgive national suverænitet?
- I nogle henseender, er der nogle der mener, at det frivillige samarbejde med EU fører til tvang. Er du enig i det? (Kan du nævne hvor og hvordan?)

### Konsekvenser

- Uanset om vi beholder retsforbeholdet eller får en tilvalgsordning, kan begge dele signalere enten meget lidt vilje eller tøvende deltagelse i samarbejdet.  
Tiltrædelseskriterierne der ironisk nok hedder 'Københavnkriterierne' betinger bl.a. et ansøgerland til, at være i stand til at påtage sig de forpligtelser, der følger med et medlemskab, og herunder acceptere målet om en politisk, økonomisk og monetær union. Kommer det ikke til at få konsekvenser for Danmark, hvis ikke vi afskaffer forbeholdet helt? Hvilke?
- Hvilken forhandlingsposition vil Danmark have i EU ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?
- Hvor stor vurderer du Danmarks indflydelse vil være ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?
- Omvendt hvor stor vil den udefrakommende påvirkning være på Danmark ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?

### Interview Henning Bøgelund Hansen (IVW2)

#### Konsekvenser

- Har regeringens udlægning af konsekvenserne uden Europol, noget med virkeligheden at gøre? – Altså, vil de kriminelle vinde og trille Danmark ud på et sidespor, og vil det være et alvorligt problem for alle danskeres sikkerhed og tryghed?
- Vil det indebære andre sikkerhedspolitiske trusler ikke at være med i Europol?
- Vil en udelukkelse fra det politimæssige samarbejde få konsekvenser for omfanget af terrorisme i Danmark og bekæmpelsen deraf?
- Vil Danmark kunne deltage i det politimæssige samarbejde på lige fod med de andre EU-lande, hvis det lykkes at få en parallelaftale?
- Europols direktør Rob Wainwright har i februar udtalt til Politiken, at »Det ville være at fjerne noget, som Danmark forlader sig på og har brug for. Hvis man tager dette samarbejde fra en medlemsstat, vil det lands sikkerhedsinteresser blive påvirket af det.

De vil ikke blive varetaget lige så godt« Er f.eks. Norges sikkerhedsinteresser ikke varetaget ligeså godt?

- Han siger også, »Danmark har spillet en vigtig rolle i vores organisation« Hvilken betydning vil det få for Europol, at Danmark ikke er en del af samarbejdet?

### **Retssikkerhed**

- Er det ikke de åbne grænser der gør det muligt for kriminelle at færdes grænseoverskridende, og svært at kontrollere persontrafikken ind og ud af landet?
- I dag er RIA-samarbejdet det hurtigst voksende politikområde i EU med i gennemsnit 10 nye lovforslag om måneden. Frygter du ikke at der vil blive vedtaget mange love, som ikke hører hjemme i dansk retskultur?
- Er der intet ved retsforbeholdet som dansk politi kan have gavn af?
- Hvis nu Europol overtræder dansk lovgivning, hvem retsforfølger så dem?
- I mange tilfælde vil EU gennemføre gensidig anerkendelse af landenes forskellige love og regler. Med 27 andre sæt lovgivninger kan det så ikke kompromittere dansk retssikkerhed, at skulle anerkende andre myndigheders kendelser?
- Har man i Europol ikke problemer med andre forbindelsesofficerers retfærdighedssans og lokal politikorruption?
- Hvis man beholder retsforbeholdet, og man laver en parallelaftale, vil det så være nok at være med i Europol? Hvad med Eurojust, Cepol osv.?
- (Kan du opsummere betydningen af ikke, at være en del af det overstatslige samarbejde i Europol?)

### **Alternativer**

- Findes der ikke andre internationale konventioner eller tværnationalt samarbejde, som kan gøre det ud for Europol?
- (Interpol?)
- Hvis vi kommer til at stå uden for Europol, kan man så ikke bare aftale indbyrdes, f.eks. med Tyskland og Sverige at politisamarbejde som ved f.eks. 'Hot pursuit' forbliver som før?

### **Konsekvenser**



- Hvor stor vurderer du Danmarks indflydelse i Europol vil være ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?
- Omvendt hvor stor vil den udefrakommende påvirkning være på Danmark ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?

### **Interview Katinka Clausdatter Worsøe, Dansk Erhverv (IVW3)**

#### **Konsekvenser**

- Lytter man til jer, forringer retsforbeholdet danske virksomheders konkurrencevilkår og retsstilling, så de ikke kan agere på fair og lige vilkår med deres europæiske konkurrenter. I mener problemerne udspringer af manglende løsninger af juridiske tvister på tværs af grænser og strafferetligt samarbejde. Kan du nævne nogle eksempler på dette?
- Ville i også være for at afskaffe retsforbeholdet helt?
- Løber danske virksomheder en større risiko end deres kolleger i andre EU-lande?
- Hvad vil det betyde for danske virksomheder hvis vi beholder retsforbeholdet?

#### **Alternativer**

- Man har bl.a. fået nej til en parallelaftale på konkursforordningen, men ville en parallelaftale i det hele taget sidestille danske virksomheder med andre i EU på det område?
- (Hvorfor fungerer parallelaftaler ikke?)
- Er der intet ved retsforbeholdet som danske virksomheder kan have gavn af, eller beskytter dansk erhverv?
- I forholder jer kun til de retsakter der kan have betydning for erhvervslivet. Har i også taget resten af retsforbeholdet til overvejelse i jeres anbefaling af et ja til tilvalgsordningen?

#### **Retssikkerhed**

- I dag er RIA-samarbejdet det hurtigst voksende politikområde i EU med i gennemsnit 10 nye lovforslag om måneden. Frygter du ikke at der vil blive vedtaget mange love, som ikke hører hjemme i dansk retskultur?
- Kan der ikke være problemer med at skulle anerkende andre landes retssystemer og afgørelser? (Kontosikring – indefrysning af bankkonti hos små virksomheder)

- Kan man ikke risikere, at der i fremtiden vil ske ændringer i de tilvalgte retsakter, som ikke er til gavn for danske virksomheder, men de så bliver underlagt?
- Mht. konkursforordningen, prøv at forklar hvorfor danske kreditorer dårligere stillet?
- Kan man som retsstat forvente at blive behandlet anderledes af EU, fordi man ikke er medlem?
- Bruger man ikke internationale løsninger, som kan gøre det ud for bl.a. betalingspåkravsforordningen? (Delivery against payment, cash on delivery, bill of lading)

### **Konsekvenser**

- Hvor stor vurderer du Danmarks indflydelse vil blive i EU ved henholdsvis en tilvalgsordning og et nej til afskaffelse af forbeholdet? Og hvor vil det få betydning for danske virksomheder?
- Og omvendt hvor stor vil den udefrakommende påvirkning være på Danmark, og danske virksomheder, i hvert scenarie?

### **Interview Rebecca Adler-Nissen (IVW4)**

#### **Retssikkerhed**

- Nu ved jeg godt du ikke er jurist, men kan du vurderer om en tilvalgsordning er i strid med grundloven?
- Ville en afskaffelsen af retsforbeholdet give befolkningen mindre demokratisk indflydelse?
- Ved en tilvalgsordning, eller afskaffelse af retsforbeholdet, kan man så risikere at blive 'fanget' i et samarbejde med EU? Forstået på den måde, at man kan blive inddraget i noget, man ikke bryder sig om.
- Omvendt kan man så risikere at blive frosset ude?
- Vil en afskaffelse af retsforbeholdet fjerne vores mulighed for at stille danske politikere til ansvar for den lovgivning der bliver gennemført?
- Hvad er konsekvenserne for vores retssikkerhed, ved en tilvalgsordning eller helt afskaffelse af retsforbeholdet?
- I mange tilfælde vil EU gennemføre gensidig anerkendelse af landenes forskellige love og regler. Med 27 andre sæt lovgivninger kan det så ikke compromittere dansk retssikkerhed, at skulle anerkende andre myndigheders kendelser?

- Kan man risikere at blive retsforfulgt af og i et andet land, for noget der måske ikke er ulovligt i Danmark?
- Hvis Danmark har en tilvalgsordning eller er fuldgældigt medlem, findes der så i EU nogle sikkerhedsklausuler i tilfælde af, at Danmarks retssikkerhed bliver kompromitteret?
- Da det retspolitiske område i 2009 blev overstatsligt, som så meget andet også lige så stille er blevet, kan man så sige at unionen udvikler sig hen imod noget der ligner en forbundsstat?
- Ved Protokol 22's bilag, art.3, stk. 2, der er lavet efter princippet om, at et forbeholdsland ikke skal kunne spænde ben for EU's udvikling, det betyder at hvis Danmark bliver tungen på vægtskålen, der gør at et forslag ikke kan blive vedtaget, kan Rådet se bort fra Danmark og vedtage retsakter alligevel. – Vil Danmark så have nogen reel indflydelse ved vedtagelsen af retsakter, hvis det kun er vores samtykke der tæller?
- Vil det at overlade den sidste suverænitet på retlige og indre anliggender til EU, være en trussel mod nationalstatens overlevelse?

### **Suverænitet**

- Tror du at nationale interesser, kan risikere at blive kompromitteret og påvirket for meget af EU's, hvis vi ikke beholder vores retsforbehold?
- I nogle henseender, er der nogle der mener, at det frivillige samarbejde med EU fører til tvang. Er du enig i det? (Kan du nævne hvor og hvordan?)

### **Lovgivning**

- Dansk Erhverv anbefaler en tilvalgsordning da de mener det bl.a. ligestiller danske virksomheder på det indre marked. Er der noget du kan komme i tanke om, der ikke ville gavne danske virksomheder ved en tilvalgsordning?
- Nogle politiske partier har foreslået en begrænset tilvalgsmodel, hvor man kun stemmer om at være med i Europol. Ville det være i overensstemmelse EU-retten alene at tilvælge Europol?
- Kunne man også forestille sig, at man kunne sende hver enkelt retsakt til folkeafstemning?
- Irland har vedhæftet en erklæring til Lissabontraktaten, der tilkendegiver, at Irland så vidt muligt deltager i hele RIA-samarbejdet og vil evaluere hele tilvalgsordningen efter 3 år. (Erklæring 56) Hvad betyder det i praksis? Og vil Danmark kunne få det samme?

## Konsekvenser

- Uanset om vi har retsforbeholdet eller får en tilvalgsordning, kan begge dele signalere enten meget lidt vilje eller tøvende deltagelse i samarbejdet. Tiltrædelseskriterierne der ironisk nok hedder 'Københavnkriterierne' betinger et ansøgerland til, at være i stand til at påtage sig de forpligtelser, der følge med et medlemskab, og herunder acceptere målet om en politisk, økonomisk og monetær union. Kommer det ikke til at få konsekvenser for Danmark, hvis ikke vi afskaffer forbeholdet helt? Hvilke?
- Bliver Danmark 'straffet' i EU for sine forbehold?
- Hvilken forhandlingsposition vil Danmark have i EU ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?
- Hvor stor vurderer du Danmarks indflydelse vil være ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?
- Omvendt hvor stor vil den udefrakommende påvirkning være på Danmark ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, afskaffe det helt eller få en tilvalgsordning?

## 11.2 Bilag 2; Transskriptioner

### Transskription af IVW1 med Peter Arnt Nielsen fra d. 24/11/15

- Varighed: 42:30

**CW:** Er tilvalgsordningen overhovedet forenelig med vores grundlovs §20?

**PAN:** Det har jeg ikke nogen holdning til.

**CW:** §20 opsummeres.

**PAN:** Ja ok. Jeg mener nu nok at det er rimelig præcist defineret.

**CW:** Når nu 2. og 3. søjle flyttes over i 1. søjle kan man så stadig kalde det en mellemfolkelig myndighed?

**PAN:** Det er jo et EU samarbejde som vi er med i på en masse andre områder. Jeg kan ikke se der skulle være noget problem der. Men det er ikke noget jeg er ekspert i.

**CW:** Kan du så måske fortælle om der er nogen konsekvenser for vores retssikkerhed ved tilvalgsordningen?

**PAN:** Det er der overhovedet ikke.

**CW:** Omvendt heller ikke hvis vi beholder retsforbeholdet?

**PAN:** Det som retsforbeholdet går ud på det er, at vi bevarer den interne og eksterne lovgivningskompetence. Vi har bare ikke brugt den til noget. Så det er sådan lidt et slag i luften.

**CW:** Hvis vi så vælger tilvalgsordningen, så overlader vi vel al kompetence på retlige og indre anliggender til EU?

**PAN:** Hvis vi siger ja, til en bestemt retsakt så får EU den interne kompetence og den eksterne kompetence, men det er jo helt normalt i EU- retten, det er jo sådan EU fungerer.

**CW:** Er det rigtigt forstået, at hvis man indfører en tilvalgsordning, så bliver befolkningen ikke i fremtiden spurgt om retsakter?

**PAN:** Ja så er det jo folketetinget der får kompetencen, og så kører den parlamentariske procedure.

**CW:** Vil en afskaffelse af retsforbeholdet så give befolkningen mindre demokratisk indflydelse?

**PAN:** Nej, så bliver den jo gennem parlamentet i stedet for. Igennem folketetinget. Som den er på alle andre områder, hvor EU har kompetence. Altså, det er der ikke noget mærkeligt i, det er jo sådan EU systemet fungerer.

**CW:** Er der nogle af de 22 tilvalgte retsakter, som er tilvalgt nu, som du vurderer der vil få positiv eller negativ betydning for dansk ret?

**PAN:** Nej, altså jeg kan kun udtale mig om civilretten. Og der er der 18 retsakter, hvor vi tilslutter os de 16 efter lovudkastet. Og jeg kan ikke se nogen dér, på nogen måde være i strid med dansk ret. Tværtimod. Det er jo på mange af de områder hvor EU har regler nu, der har vi i dansk ret enten nogle regler der er forældede, eller ingen regler. Så det her tilvalg på 16 ud af de 18, det er et boost til dansk international privatret. Vi er jo kommet med i samme klub som de andre lande er med i, og det er jo et samarbejde der består af 28 lande, eller 27 lande nu, fordi Storbritannien og Irland har sagt ja til henholdsvis 15 og 16 ud af 18 retsakter. Og det som vi så vil gøre hvis det bliver et ja, det er at hoppe ind og deltage i samme omfang som Irland gør. Briterne har valgt én mere at stå udenfor, i øvrigt en som vi på ingen måde har problemer med at være med i, bankkontosikringsforordningen.

**CW:** Med retsakter baseret på gensidig anerkendelse, og 27 forskellige sæt lovgivninger, er du så ikke bange for at der er noget der kan compromittere dansk retssikkerhed?

**PAN:** Nej, der har du misforstået det. Altså de her regler går jo ud på grundlæggende set 4 ting. Det ene det er, at vi har regler for hvor man anlægger en retssag, og at man så anderkender hinandens afgørelser. Og der er nogle sikkerhedsklausuler bygget ind i systemet.

**CW:** Og hvad kan det være?

**PAN:** Jamen det er f.eks. det der hedder ordre public, altså vi vil ikke anderkende en dom fra, lad os sige Grækenland, hvis det er sådan at den græske dom strider mod grundlæggende danske retsprincipper.

**CW:** Og det kan vi godt sige nej til?

**PAN:** Ja det er jo så en konkret afgørelse i den enkelte sag. Men hvis du forestiller dig en dom fra Grækenland f.eks., hvor den danske domfældte ikke har haft mulighed for at varetage sine interesser i sagen, så kan vi nægte at anerkende dommen under ordre public. Og det er i alle retsakterne det her ordre public. Så det er ikke bare sådan automatisk med lukkede øjne.

**CW:** Så man skal ikke blindt anerkende andre landes kendelser?

**PAN:** Nej det er jo hovedreglen, at vi anerkender hinandens afgørelser, men selvfølgelig er der nogle sikkerhedsklausuler. Også f.eks. hvis der er en dansk dom der strider imod den græske dom, så giver vi fortrinsret til den danske dom, og glemmer den græske dom.

**CW:** Og hvordan fungerer det så hvis nu at EU-retten er over dem begge to, har den så forrang?

**PAN:** Nej der blander du vist nogen ting sammen.

**CW:** Jeg læste i en ny bog udgivet af retspolitisk forening, at det faktisk ikke kun er de her 22 retsakter. Det er 678 retsakter der er inde i alle de 22 retsakter. Det er tilhørende administrative retsakter, internationale aftaler og forordninger og rammeafgørelser, men alle sammen nogen der har hjemmel i det her område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Altså det lyder meget voldsomt.

**PAN:** EU lovgivning er omfattende, men dansk lovgivning er ligeså omfattende.

**CW:** Jeg tænker mere på den tid som politikere og befolkning skal bruge på at sætte sig ind i alle de her ting, om ikke der er konsekvenser ved alle de ting der skal implementeres?

**PAN:** Ja, men de andre 27 lande har jo ikke haft nogen problemer på civilretten, med at hoppe ind, og retssikkerhed er jo ligeså højt vægtet i Tyskland og Holland og England og Irland og Frankrig og

Italien som det er i Danmark. Så jeg har svært ved at se hvorfor Danmark skulle være ekstra nervøs i forhold til de andre lande.

**CW:** Så har vi bilaget til Protokol 22, art. 3, stk. 2., som er lavet efter princippet om, at et forbeholdsland ikke skal kunne spænde ben for den fælles udvikling. Er det så rigtigt forstået, at hvis Danmark bliver tungen på vægtskålen ved et nej, så kan EU sige at vi så kan lade være med at være med?

**PAN:** Ja det er korrekt forstået.

**CW:** Men er vi så heller ikke bundet af den retsakt?

**PAN:** Nej nej.

**CW:** Men hvor reel vil vores indflydelse så være hvis det kun er vores samtykke der bliver accepteret?

**PAN:** Altså der vil jeg sige, som du i øvrigt også hørte Trevor sige, (*Trevor Hartley, London School of Economics*) at der er den der regel der, som er meget fair, for hvorfor skulle vi spænde ben for alle de andre hvis de gerne vil have det, og vi bliver tungen på vægtskålen, det vil jo ikke være fair. Så det er i og for sig helt i orden, men hverken irerne eller briterne har været ude for at bruge den endnu, og jeg vil så sige de gange hvor jeg har forhandlet i EU, der har vi aldrig stemt. Altså vi har forsøgt at nå et kompromis som langt størstedelen kunne slutte sig til, så der har slet ikke været behov for at stemme. Og så vil jeg lige sige på civilretten, der gælder der så i relation til familieretten et enstemmighedsprincip, hvor de andre områder, erhvervsretten og sådan noget der er det kvalificeret flertal.

**CW:** Uanset om der kræves enstemmighed eller kvalificeret flertal, gælder den her regel for os?

**PAN:** Det ved jeg faktisk ikke, men det vil jo være rimeligt nok ikke. Hvis du nu forestiller dig, at alle 27 lande siger ja til en retsakt på det familieretlige område og Danmark siger nej, så vil det være lidt urimeligt hvis vi skulle spænde ben for de 27, så de ikke må få de her regler, så det vil jeg egentlig tro er fornuftigt.

**CW:** Ja det kan jeg godt se, men jeg tænker mere på når man hører politikerne sige at vi skal sidde med ved bordet, for så får vi indflydelse, men vil vores indflydelse kun gælde hvis vi er enige?

**PAN:** Nej, det er jo sådan, at som det er nu så sidder vi med ved bordet, og kan give vores mening til kende om nogle regler. Det er klart der skal man være lidt mere behersket når man ikke bliver bundet af reglerne, for ellers så sidder der sådan en eller anden ovre i hjørnet og skaber sig, det giver

jo heller ikke mening. Men Danmark sidder med ved bordet og kan give sin mening til kende som det er nu, vi har bare ikke nogen stemmeret. Og sådan vil det også være under tilvalgsordningen. Hvis ikke vi tilvælger noget, så sidder vi der stadigvæk og kan sige hvad vi synes. Hvis vi siger noget fornuftigt, kan vi jo få noget indflydelse og hvis vi siger noget der ikke er fornuftigt, jamen så, ligesom når de andre lande siger noget der ikke er fornuftigt, så lader man vær med at tage det i betragtning.

**CW:** Men hvis vi nu er den der sidder og skaber sig i hjørnet, og bliver udelukket, så er vi heller ikke bundet af retsakten vel? Selvom vi har sagt ja til at være med i forhandlingerne?

**PAN:** Nej nej, altså hvis vi er tungen på vægtskålen og det må vi jo så også være hvis det er enstemmighed, så bliver vi ikke bundet, men så forhindrer vi omvendt heller ikke at de andre kan gå videre.

**CW:** Nej, og der var det så at Trevor Hartley han sagde, hvis jeg forstod det rigtigt, at man ved tilvalgsordningen kan blive ekskluderet fra en oprindelig retsakt, hvis man ved den efterfølgende, det han kaldte 'the amendment', ikke vil deltage?

**PAN:** Ja, men det er altså hvis du har én retsakt, hvor EU så går hen og laver den om på nogle områder, hvis vi så ikke vil være med i den retsakt og det fører til at den gamle ikke kan fungere, så er vi ikke med.

**CW:** Så på den måde kan man godt træde ud af retsakter?

**PAN:** Ja.

**CW:** Så de er ikke endegyldigt bindende på den måde?

**PAN:** De vil jo være bindende, men det kan jo ikke nytte noget, at vi igen ødelægger noget som de andre gerne vil have, altså det er jo det der ligesom er filosofien.

**CW:** Hvis nu vi snakker civilretten og tilvalgsordningen kan man så blive retsforfulgt i og af et andet land, for noget der måske ikke er ulovligt i Danmark?

**PAN:** Dit spørgsmål, det lægger op til noget strafferet, så det aner jeg ikke noget om. Men der vil jeg så sige, at på civilretten, der kan det godt være at du i en civilsag bliver sagsøgt i Grækenland og den græske domstol bruger nogle regler fra Argentina, og du får en dom imod dig, der vil det være sådan, at hvis den dom kommer til Danmark og den strider imod grundlæggende retsprincipper, så kan vi nægte at anerkende dommen. Og det samme med lovvalget, altså hvis de europæiske lovvalgsregler peger på vi skal bruge Nordkoreansk ret, og det fører til et eller andet helt



uacceptabelt resultat, jamen så bruger vi bare den der nødbremse der hedder ordre public. Så det ligger inde i de enkelte regelsæt, at der er der selvfølgelig også nogle sikkerhedsklausuler.

**CW:** Vil det at overlade den sidste suverænitet på retlige og indre anliggender til EU være en trussel mod nationalstatens overlevelse?

**PAN:** Det lyder ret voldsomt. Altså der er tilsyneladende 27 lande, som stadigvæk eksisterer selvom de er med i det her samarbejde. Så nej, det er et skræmmebillede.

**CW:** Hvis nu det bliver et nej og vi skal prøve at fungere så godt vi kan med EU, kan man så ikke gøre ligesom man har gjort hele tiden, bruge Haagerkonferencen i civilprocessuelle spørgsmål?

**PAN:** Jo, altså problemet er jo at hvis vi får et nej, så står Danmark i den situation at vi har to parallelaftaler på civilretten, domsforordningen og forkyndelsesforordningen, og der har EU og de andre lande sagt til os at vi ikke kan forvente at få flere parallelaftaler. Og grunden til at vi har fået på domsforordningen og forkyndelsesforordningen, at her havde vi en gammel konvention, så der fik vi lov til at være med. Her giver det meningen fra EU's side at lave en parallelaftale med os. Men med alle de andre nye retsakter der er kommet, der kan vi ikke få. Vi har spurgt om parallelaftaler på oprindeligt 4, hvor vi kun fik de 2, fordi der var noget i forvejen, mens de 2 andre der var der ikke noget i forvejen. Der er EU's og de andre landes synspunkt jo det, at hvis vi vil være med her, så må vi være med som alle de andre, eller i hvert fald som minimum på den måde som briterne og irerne er med på.

**CW:** Men de ting vi ikke har en parallelaftale på, kan det ikke blive afgjort andre steder, altså andre internationale samarbejder?

**PAN:** Jo, det kunne man godt. Vi har jo f.eks. på nogle af områderne nogle gamle Haagerkonventioner. Hvis du tager forkyndelsesforordningen, så var alle landene i EU inklusiv Danmark med i en Haager forkyndelseskonvention, som vist nok er fra 50'erne og 60'erne, og den går ud på at hvis du skal stævne en person der bor i udlandet, så skal du sende stævningen frem til den pågældende. Og det foregår på den måde at jeg indleverer stævningen til dansk ret, så bliver stævningen oversat og indleveret til det danske justitsministerium der sender den til det danske udenrigsministerium, der sender den til det italienske udenrigsministerium, der sender det til det italienske justitsministerium, der sender det til den italienske domstol. Og der har man så lavet en forkyndelsesforordning i EU, som gør at den danske domstol bare kan udveksle stævningen direkte til den italienske domstol. Det er altså lidt fixere. Og der må man bare sige at der er EU reglerne langt mere moderne end de gamle regler der er i Haagerkonferencen.

**CW:** Så det er effektiviteten i det der er...

**PAN:** Ja. Du skal også tænke på, at når du sidder og forhandler nede i Haag, jamen så gælder det her enstemmighedsprincip igen som udgangspunkt, plus du har lande med dernede som kommer fra hele verden, og én ting er, det har jeg selv prøvet, at sidde og forhandle regler i EU, hvor vi har en nogenlunde fælles opfattelse af hvad der er godt og skidt, og har relativt let ved at blive enige om nogle ting fordi vi har den her fælles retlige identitet som der er i Vesteuropa. Men når du så skal til at forhandle med en delegation fra Kina og fra Japan og Mexico eller USA og sådan noget, så er det bare langt sværere at nå til enighed om noget som kan virke. Så derfor er Haagerkonferencen som global organisation udmærket, men at bruge den i Europa, i stedet for at bruge det europæiske setup der er, det svarer til at køre en kæmpe omvej i en gammel veteranbil nøjagtig samme sted hen som du kan gøre langt hurtigere og bedre i en god moderne Mercedes.

**CW:** Retlige og indre anliggender er det hurtigst voksende politikområde i EU med gennemsnitlig 10 nye lovforslag om måneden. Tror du at vi vil få problemer med vedtagelse af love, som ikke hører hjemme i dansk retskultur?

**PAN:** Nej det tror jeg ikke. Under konventionens samarbejde havde vi på civilretten tre konventioner, og så lå der tre konventioner mere, som man var klar til at lave i sin tid, da Amsterdam-traktaten trådte i kraft. Det er seks retsakter på 30 år. Men der har man så med det nye samarbejde fået 18 retsakter på 16 år. Og det kan jo godt virke voldsomt, men meget af det man har gjort det var jo at tage de 3 gamle konventioner og lave dem til forordninger, og de tre gamle konventioner som man ikke nåede at få gennemført, dem lavede man også til forordninger. Så jeg vil sige de første 6 retsakter, de forelå der som konventioner. Dem har man bare valgt at gennemføre som forordninger og modernisere dem lidt, fordi det går meget hurtigere og det er meget mere effektivt som harmonisering. Og så de sidste 12 der har EU jo så langsomt udbygget samarbejdet, fordi oprindeligt var det jo bare civilret og internationale retssager, men nu er det jo udvidet til at dække retshjælp, forkyndelse og bevisoptagelse. Det gælder også lovvalg ved erstatning uden for kontrakt, og det gælder den internationale arveret. Så EU har formået at gøre det som altid har været en drøm for Haagerkonferencen og andre, at få sådan et sæt af regler der dækker hele spektret, og ikke bare erhvervsretten. Det har EU altså formået at lave, det er et ret unikt og flot samarbejde vi har fået i EU.

**CW:** Dansk Erhverv, de er jo helt vilde med tilvalgsordningen, og de mener at den ligestiller danske virksomheder på det indre marked. Er der noget du kan komme i tanke om der ikke ville gavne danske virksomheder?

**PAN:** Nej.

**CW:** Det er kun til fordel for deres vilkår?

**PAN:** Ja. Det som samarbejdet går ud på det er, at man anerkender hinandens afgørelser og man inden for et område sørger for at der gælder de samme regler i alle lande om hvor man skal anlægge en retssag. Hvis ikke man havde de regler, så ville hvert land have sit eget regelsæt, og så kunne du shoppe rundt mellem at anlægge sagen i de lande hvor du tror du ville få det bedste resultat, men du vil ikke vide dig sikker på at den afgørelse du så får kan anderkendes i de andre lande. Det er en junglelov der gælder. Når man så harmoniserer, så kommer der ordnede forhold; vi har samme regler om hvor man anlægger sagen henne og så ved man at den afgørelse der kommer der, kan som hovedregel anerkendes i alle de andre lande. Men der er selvfølgelig også de her sikkerhedsklausuler.

**CW:** Kan man ikke lave værnetingsaftaler når man skal bestemme en domstols kompetence?

**PAN:** Jo, men det regulerer domsforordningen jo også. Den har en regel der siger man skal acceptere de her værnetingsaftaler. Det gælder jo så i alle de lande der er med i domsforordningen, herunder Danmark, men hvis ikke vi havde domsforordningen her, og du havde aftalt at sagen skulle anlægges ved en engelsk domstol, ja så det den engelske lov der vil fortælle dig om du kunne lave den aftale. Og hvis du så bliver sagsøgt i et andet land, i Tyskland f.eks. så vil det så være de tyske regler der skulle tage stilling til om du kunne blive sagsøgt der. Og hvis du så har 27 lande, så har du lige pludselig 27 regelsæt, som du skal sætte dig ind i for at finde ud af om du kan aftale noget. Og som det er nu der har vi det samme regelsæt i alle 28 lande nu, og det gør jo tingene langt mere transparente for alle.

**CW:** Dansk Erhverv mener også at konkursforordningen stiller danske kreditorer dårligere i udlandet. Men kan man som retsstat forvente at blive behandlet anderledes fordi man ikke er medlem af EU?

**PAN:** Jamen det er jo det vi bliver i øjeblikket. Hvis du tager konkursforordningen, så siger den i EU at hvis der er en virksomhed der går konkurs, så skal konkursboet som hovedregel behandles i dét land. Og den afgørelse der kommer der skal anerkendes i alle de andre lande. Problemet er bare at hvis du tager OW Bunker f.eks. så var det jo mildest talt en international virksomhed, og der har konkursboet dér haft store problemer med at få den danske konkurs accepteret i England fordi her er vi ikke med i forordningen, og så kører anderkendelsen af den danske konkurs i England efter den gode gamle 'common law'. Og der har man ikke automatisk ret til at blive anerkendt, så det har kostet rigtig mange penge og tid for det danske bo at blive anerkendt i England. Hvis vi nu havde været med i konkursforordningen, så var det blevet anerkendt med det samme. I gamle dage havde hvert land

sine egne regler, og så var det helt op til Danmark om man vil ville anerkende en dom fra Frankrig eller en konkurs fra Tyskland osv. Og der var der nogle lande der havde den holdning, at det ville man overhovedet ikke, og andre lande havde den holdning at det ville man godt under nogen betingelser. Men det betød jo at hvis du skulle finde ud af om en dansk dom kunne blive anerkendt i Italien, så skulle du ned og spørge en italiensk jurist om under hvilke betingelser de anerkender en dansk dom. Men når man så har fået den her konkursforordning, så står der jo i forordningen at den danske afgørelse bliver anerkendt under de og de betingelser. Og det gælder så i alle 27 lande. Og det er jo helt fantastisk. Når jeg underviser i det her fag, så kunne jeg ligeså godt stå og undervise i Portugal eller Grækenland eller i Tyskland eller i Belgien, som jeg i øvrigt gør i forvejen, fordi det er de samme regler der gælder.

**CW:** Så er den tilvalgsmodel som enhedslisten og dansk folkeparti snakker om. Der hvor man kunne vælge én ting af gangen, altså kun Europol og så derefter enkelte retsakter, enten ved 5/6 flertal i folketinget eller til folkeafstemning. Er det overhovedet i overensstemmelse med EU-retten?

**PAN:** Det ved jeg faktisk ikke.

**CW:** Jeg spørger fordi Per Lachman (ved konference på Københavns Universitet) siger, at det ville være usolidarisk at gøre sådan, fordi vi har været så heldige at få protokol 22 i Lissabontraktaten og så skulle vi ikke snyde os til at lave det om til kun at anvende det på Europol eller enkelte retsakter hver gang. Men det er ikke noget du lige kan sige om ville være i overensstemmelse med EU-retten?

**PAN:** Det har jeg ikke rigtig spekuleret over. Det er jo mere overordnet. Men det der er det spændende her, det er jo at vi har jo fået den der mere intelligente og noget mere smidige ordning, som briterne og irerne har, og det kan de andre lande jo godt leve med. Hvis vi skulle opfinde en tredje version, det ville ikke gøre EU-retten mere gennemskuelig.

**CW:** Så er der Irland, som jeg har læst i Lissabontraktaten, har vedhæftet en erklæring som bl.a. tilkendegiver at Irland så vidt muligt deltager i hele RIA-samarbejdet, men også at de vil evaluere hele tilvalgsordningen efter 3 år. Hvad betyder det i praksis?

**PAN:** Ja det er jo mange år siden de kom med.

**CW:** Jamen hvad gjorde de så efter 3 år.

**PAN:** Aner det ikke, det må du spørge dem om.

**CW:** Men ville det være noget Danmark kunne sige, at efter 3 år så ser vi lige om den fungerer eller ej? Ville det overhovedet være muligt?

**PAN:** Ja se det kan vi jo gøre til enhver tid, for der er jo ikke nogen pligt i tilvalgsordningen til at tilvælge. Det er en mulighed, men det er ikke en pligt. Så vi kan i og for sig juridisk set sige ja tak til tilvalgsordningen og så lade vær med at bruge den overhovedet. Det ville jo så bare ikke rigtig give mening, men det er vi sådan set i vores gode ret til.

**CW:** Så det er ikke en afskaffelse af retsforbeholdet på den måde?

**PAN:** Nej det er jo en ændring af retsforbeholdet, at vi går fra den stive uflexible model til en fleksibel hvor vi kan vælge fra sag til sag om vi vil være med i den og den retsakt. Og det kan vi jo enten gøre når forslaget fremsættes inden for tre måneder, så har vi stemmeret, vi kan også bare vente og se hvordan reglerne virker når de engang er vedtaget. Vi kan give dem 5 eller 10 år i praksis, og så se om det var fornuftigt og hvis vi så synes det, så kan vi bare sige ja tak. Men der er ingen pligt overhovedet.

**CW:** Er der chancer for senere suverænitetssafgivelser?

**PAN:** Der står jo i traktaten i art. 81 hvad civilretten dækker, og det er en udtømmende liste, så medmindre der kommer en traktatændring så ligger det jo fast.

**CW:** Så er der ikke nogen overraskelser?

**PAN:** Det vil jeg ikke tro der er.

**CW:** I nogle henseender, er der nogle der mener, at det frivillige samarbejde med EU fører til tvang. Er du enig i det?

**PAN:** Altså der gælder generelt i EU en loyalitetspligt for alle lande. Hvis det er det du tænker på, så følger det jo EU-retten som sådan. Men tilvalgsordningen i sig selv giver jo ikke nogen pligt til at tilvælge noget som helst. Men det er klart at hvis vi vælger, lad os sige konkursforordningen, så bliver vi jo bundet af den som de andre lande er. Men det er jo også meningen med det.

**CW:** Så man kan altså blive tvunget til noget man ikke har lyst til, men det er man nødt til fordi at man skal være solidarisk?

**PAN:** Jamen sætter du tingene på spidsen i EU, og lad os sige hopper ind i en ny forordning om et eller andet, og vi siger så at den tilvælger vi på forhandlingsstadiet, så er det klart, at med mindre vi så bliver tungen på vægtskålen og siger nej, så bliver vi bundet af det kompromis der kommer ud. Og der kan det godt være at man ikke får alt som man gerne vil have det, for det er jo en forhandling

mellem 28 lande. Men det tror jeg de fleste politikere er vant til. Det er jo demokratiets fundament, at man forhandler sig til et kompromis.

**CW:** Nu har vi kun snakket om retsforbeholdet og tilvalgsordningen, men begge dele signalerer jo i hvert fald lidt modvilje eller tøvende deltagelse i samarbejdet. Og tiltrædelsen for nye medlemslandene som hedder Københavnerkriterierne, ironisk nok, de betinger et ansøgerland til, at man skal påtage sig forpligtelser og man skal leve op til alt det i medlemskabet, og acceptere mål om politik og økonomi osv. Kommer det ikke til at få konsekvenser for os i det hele taget, hvis ikke bare afskaffer det helt.

**PAN:** Hvad spørger du om helt præcist?

**CW:** Om ikke det ville være bedre uden retsforbeholdet og tilvalgsordningen, og bare blive fuldt EU medlem?

**PAN:** Jo, det vil da være det ultimative ja til EU's retlige samarbejde absolut.

**CW:** Har du oplevet at vi bliver 'straffet' i EU for vores forbehold?

**PAN:** Nej, altså jeg har været med til at forhandle primært domsforordningen, af to omgange, og ROM I forordningen da det stod på, og Danmark havde jo blandt andet formandskabet i de afsluttende forhandlinger om den nye domsforordning i foråret 2012, og vi lavede et blændende stykke arbejde. Alle var åbne og deltog og der var stor respekt om det danske formandskab. Og i ROM I forhandlingerne fik vi faktisk nogle ting igennem fra dansk side, selvom vi ikke blev bundet af reglerne. Men det var fordi vi bidrog med noget som de andre lande syntes virkede meget fornuftigt. Så jeg har altså ikke oplevet at man ser ned på os på det civilretlige område, men det udelukker jo ikke at andre har haft den oplevelse. Men det er klart at rent psykologisk, at hvis man er med som alle andre, i modsætning til at stå udenfor, så sender det et andet signal. Men jeg tror generelt set, at der er stor respekt for danske embedsmænd. Vi har en meget kompromissøgende attitude.

**CW:** Og du fortalte også at vi var rigtige hurtige til at få tingene kørt igennem national lovgivning og...

**PAN:** Ja i de fleste tilfælde. Jeg tror Sverige har fortrængt os fra førstepladsen når det kommer til at implementere direktiver.

**CW:** Hvis nu vi tænker bort fra folkeafstemningen, så har vi ifølge Lissabontraktaten de tre muligheder hvor vi kan beholder vores retsforbehold, vi kan vælge tilvalgsordningen, men vi kan også vælge at afskaffe det helt. Hvordan ser du Danmarks forhandlingsposition i hvert af de tre tilfælde.

**PAN:** I relation til hvad?

**CW:** Hvor vil vi stå bedst. Hvor vil vi have den bedste forhandlingsposition?

**PAN:** Jamen der vil vi da helt klart stå bedst, hvis vi er med som de fleste andre lande er. Jeg tror briterne erfaring er den..., jeg har selv være med ved ROM I forordningen..., at da de forhandlinger startede, der meddelte irerne med det samme at de deltog. Men briterne derimod sagde, at de ikke havde taget stilling til det endnu, fordi der var nogle områder, som Paul også sagde i tirsdags, (*Paul Beaumont, University of Aberdeen*) hvor de havde nogle særlige bekymringer. Så de kunne ikke tage stilling til om de ville opt-in før de så det færdige kompromis, og det var jo ligesom en måde at ligge pres på arbejdsgruppen, hvor de gerne ville have der blev taget lidt mere hensyn til dem. Det synes de selv lykkedes, og vi andre syntes selv set fra vores side, også lykkedes, uden at give køb på alt. Der var en regel der hedder art. 9 nu, som de gerne så man ophævede, men det vi gjorde det var, at gøre den gamle artikel bedre og mere skarp. Og det var egentlig både til deres og til vores fordel, og så var alle jo glade. Og briterne hoppede også ind bagefter uden nogen som helst rysten på hånden. Men der følte de jo, at de på en eller anden måde havde mere taktisk mulighed for at præge forhandlingerne, ved ikke at hoppe ind fra starten af. Og det var deres valg. Storbritannien er så stort og vigtigt et land med internationale kontrakter, at det er rart at have dem med. Men Danmark er jo ikke så stort som Storbritannien. Jeg tror alt andet lige, at vi nok vil få mest indflydelse hvis man droppede forbeholdene helt. Det tror jeg giver sig selv. Men omvendt, hvis vi dropper det stive forbehold og går over til tilvalgsordningen, så står vi jo i en utrolig privilegeret situation.

**CW:** Du vil måske mene at det er endnu bedre end at være fuldgældigt medlem, med tilvalgsordningen?

**PAN:** Jamen både og. Der er ligesom to hensyn her. Og det helt grundlæggende hensyn på området det er at vi skal have fælles regler, fordi det letter bare samarbejdet for virksomheder og personer i hele EU. Det andet hensyn det er, at når vi så skal lave reglerne, bliver de så lavet sådan som man gerne ser dem lavet. Og der må man jo nogen gange give køb på noget. Det kan være man ikke får den bedste regel i den og den retsakt, men til gengæld får man så fælles regler. Der er lidt modstridende hensyn dér. Men det er jo prisen for at være i en forening hvor man har lige meget skulle have sagt.

**CW:** Hvis vi så tager det samme spørgsmål, bare med den udefrakommende påvirkning. Hvor stor vil vores stress følsomhed være ved en fastholdelse af retsforbeholdet, tilvalgsordning eller afskaffelse?

Hvor meget vil vi blive påvirket af det der foregår i EU, ved de tre scenarier. Kan man sige at vi nu er mindre påvirket af EU's beslutninger?

**PAN:** Ja det kan du mildt sagt godt sige. Hvis vi nu siger nej til tilvalgsordningen, så betyder det at de 18 retsakter der er vedtaget ind til nu, der er ingen af dem der gælder i Danmark, bortset fra de to hvor vi har parallelaftaler. Så her der fastholder vi vores isolationspolitik.

**CW:** Så der har vi ingen indflydelse, men bliver heller ikke påvirket af noget?

**PAN:** Ja.

**CW:** Og hvis vi er fuldgældigt medlem eller ved tilvalgsordningen, så har vi indflydelse men er også påvirkede.

**PAN:** Ja så bliver vi bundet af de regler der bliver vedtaget. Hvis vi siger ja så får vi muligheden for at vælge på samtlige retsakter ét af gangen, vi overgiver lovgivningskompetencen på området til EU, både internt og eksternt, for sådan er det i EU-retten. Vi får stemmeret hvis vi hopper ind når lovforslaget bliver forhandlet, og vi kommer med i de retsakter der er. Så vi opgiver vores isolationspolitik. Men som det er lige nu, der har vi valgt at isolere os selv, fordi af de 28 lande der i EU på det her område, der er de 25 af dem bundet af 18 retsakter. 2 af dem er bundet af henholdsvis 15 og 16 retsakter. Så i virkeligheden er der 27 lande der er bundet af stort set alt hvad der kommer. Og så er der et land der står totalt udenfor, og det er Danmark. Bortset lige fra 2 retsakter. Jeg plejer at give det her billede med en restaurant, hvor EU skal ind og spise. Der får de 25 lande den faste menu med alle retterne, og skal spise det hele. Briterne og irerne kommer ind og der kommer tjeneren og spørger hvad de har lyst til. De kan vælge a la carte hvad de har lyst til at spise. Og det kan være de ikke spiser ret meget eller de tager meget. Men Danmark sidder slet ikke ved bordet. Vi sidder ude i baggården og får de rester de andre kaster ud til os. Og der har de altså kastet to parallelaftaler ud til os. Det er egentlig et meget godt billede. Hvis vi siger ja til tilvalgsordningen, så bliver vi inviteret inden for i varmen og får et menukort.

**CW:** Mit speciale har intet med folkeafstemningen at gøre. Det er bare hvor Danmark står i de 3 forskellige scenarier. Er der andet du synes er relevant at tilføje hér?'

**PAN:** Altså jeg vil sige, at på civilrettens område der gælder det globalt set, at man skal arbejde for at få fælles regler, og det gør man ved hjælp af konventioner. Og det er en aftale mellem to eller flere lande, og der er der normalt et krav om enstemmighed, og hvis der er en regel som man har meget svært ved at acceptere, så kan man nogen gange lave en forbeholdsregel, sådan at man kan være



med i konventionen, men så slippe for den og den regel. Og så skal man hjem og gennemføre de her konventioner i national ret, og der er nogen af dem der er hurtige og nogle der er langsomme. Men man får først harmoniseringen den dag alle har fået gennemført alle reglerne. Der når du målet kan man sige. Det der sker i EU, det er at der har man forordninger, og en forordning, det særlige ved den det er, at det er meget detaljerede regler som gælder direkte og umiddelbart i landene. Så man skal ikke gennemføre noget som helst. Det er faktisk forbudt at gennemføre en forordning, fordi den skal kunne anvendes direkte i alle lande. Og der er det jo sådan at der ikke er mulighed for at lave forbehold over for en enkelt regel du ikke kan lide, for det gør man ikke i EU, men der får du altså en harmonisering der så gælder i alle lande på nøjagtig samme tidspunkt. Og du har lettere ved at kunne lave reglerne, for der gælder et krav om kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed. Så selve den harmoniseringsmotor der ligger i EU, er lang mere moderne og effektiv, end den de andre kører rundt med ude i den store verden, fordi de har konventioner.

**CW:** Nu blev forfatningstraktaten godt nok nedstemt, men kommer man i stedet ligeså stille derhen af mod en forbundsstat? For hvis der til sidst ingen forskel er, vil det så ikke være meget derhen af?

**PAN:** Ja men det er jo en politisk diskussion, hvordan du ser udviklingen af EU. Det har jeg ikke rigtig noget kvalificeret gæt på.

**CW:** Godt, så siger jeg tak.

**PAN:** Jamen held og lykke med det.

## **Transskription af IVW2 med Henning Bøgelund Hansen fra d. 26/11/15**

- Varighed: 53:44

**HBH:** Har du fuldt med i nyhederne det sidste døgn?

**CW:** Nej ikke det sidste døgn.

**HBH:** Vi er jo ved at få det her nye Europol, og det bliver måske vedtaget her i eftermiddag. Pga. terrorsituationen i Paris og andre steder, så er de forhandlinger der har kørt siden 2013 pludselige gået stærkt nu.

**CW:** Så de vil gennemføre den nye forordning nu?

**HBH:** Ja, for der har været nogle hurdler. Jeg var med i starten da vi var ved, at revidere den rådsforordning der er for øjeblikket. Og der var flere ting som vi ikke rigtigt kunne blive enige om,

det var især det med data fra flyselskaber der var situationen. Men pludselig nu pga. den her terrorsituation kan de blive enige alle sammen. Så vi risikerer det hele kommer på plads her i eftermiddag. Det kommer til at gå stærkt nu. Det skulle faktisk allerede have været på plads, den nye forordning, allerede for 1½ års tid siden, men man kunne ikke rigtig blive enige. Og det mest groteske af det hele det er, at der faktisk sidder en af vores danske politikere med i forhandlingerne, selvom han på vegne af Danmark slet ikke har adgang til det. Fordi han repræsenterer den liberale fløj nede i EU parlamentet. Så han sidder der ikke som dansker, han sidder der som repræsentant for den liberale del af parlamentet, og kan komme med henstillinger på vegne af den liberale fløj.

**CW:** Er du enig i, at Danmark bliver en terroristrede og forbrydere bare kan vælte ind over grænserne? Altså bliver det så slemt hvis ikke vi er med i Europol?

**HBH:** Altså det ved jeg ikke. Det er en skræmmekampagne, men jeg tror jeg lige vil prøve at fortælle dig, hvad det er der er sket med Europol. Fordi det var jo ikke politimyndighederne der oprindeligt fandt på, at vi skulle have det her Europol. Det er jo politikerne der har fundet på det, og det var fordi man fra politisk side kunne se at den internationale kriminalitet var ved og accelerere. Og så fik man jo den glimrende ide, da regeringslederne sad og talte om det i 1992. Og der var det Helmut Kohl kom med de berømte ord 'i øvrigt mener jeg vi skal oprette et europæisk FBI', men det blev det ikke til, for det kunne man ikke acceptere. De skulle ikke have noget politi der løber rundt på tværs af landegrænserne og leger FBI her i Europa. Så det var derfor man oprettede det der hedder Europol Drugs Unit d. 1 januar 1994, og det var et meget løst samarbejde, hvor man bare skulle kunne tale sammen og man samlede nogle få mennesker nede i Haag, for at gøre noget ved narkotikasmugling. Men det tog så fart hen over halvfemserne, og så kom den ene konvention på mellemstatsligt niveau, jeg tror vi nåede op på 4 i alt, hvor efterhånden så kom der flere og flere kriminalitetsformer ind i det, og det blev mere og mere struktureret hvordan man skulle arbejde sammen. Men alt sammen på mellemstatsligt plan. Og her har Danmark været fuldgældigt medlem fra dag 1. Og Danmark er faktisk et af foregangslandene i Europol. Internt i Europol og i EU, der taler man om 'the Danish model', og det er fordi vi hele tiden har været initiativtagere til at skabe nye ting og der skal være mere struktur, og samarbejdet skulle blive mere og mere intensiveret. Det er Danmark der sådan set har været foregangsland for meget af det.

**CW:** Hvordan kan det være?

**HBH:** Jeg tror det har noget at gøre med, at vi er et lille land og kriminaliteten som vi bliver ramt af, den er på et eller plan næsten mere international end i de store lande, fordi f.eks. i Tyskland og Frankrig der er plads til flere mennesker og alt muligt andet. Når man kommer fra Danmark og vores

små nabolande, er vi et stort transitland pga. at det er vejen 'deropad' med enten fly eller skib eller hvad man gør, så skal man igennem dansk territorium, for at lave kriminalitet oppe i Finland, Norge eller Sverige. Så vi har en speciel position pga. vi ligger her geografisk. Det er en af årsagerne, er min faglige vurdering. Så har det også noget at gøre med kultur. Det har noget at gøre med magtdemonstrationer. Fordi vi er så heldige vi har et enhedspoliti. Det er ikke noget danskerne spekulerer over, sådan er det jo. Men sådan er det ikke i andre lande. Der har de ikke ét politi, der har de mange politi. Og hvad betyder det? For det første er politikulturen blevet meget konservativ, lidt gammeldags. Dem der styrer politiet og dem der har del i det, det skal helst foregå som det altid har foregået. De skal ikke have lavet noget om. Og så er der gammel kultur fra Europa. Vi fik et enhedspoliti i 1937 i Danmark, og har kun haft én politistyrke siden. Førhen der havde vi kommunalpoliti og statspoliti osv. Går du til Tyskland f.eks. så har du Bundeskriminalamt (*Forbundskriminalembedet*), som er det overordnede, men så har du derudover grænsepolizei og alt muligt, som er helt selvstændige politistyrker. Du kan tage Spanien hvor de har Guardia Nacional og Guardia Civil, og helt fra gammel tid af er det en magtstruktur. Man arbejder ikke sammen, men generer hinanden for at bevise hvem der har mest magt, og der er jo alt andet lige, hvis man ser på det lavpraktisk, kun én vinder i sådan et spil. Og det er de kriminelle. Og det er noget af det som Europol har været en del af, da politikerne på det overordnede plan fik skabt det. Den der magtstruktur som der er i nogen af medlemsstaterne, og de der genvordigheder og alt muligt – der er større og større pres på dem rundt fra medlemsstaterne, at de skal holde op med det der, for det har kun én gevinst, og den er for de kriminelle. Det har Europol faktisk indirekte været med til pga. det politiske pres der er opstået, fordi alle kan jo godt se, at det dur simpelthen ikke på den lange bane. Vi er nødt til at arbejde sammen, fordi hvis der er nogen som ikke har nogen grænser mere, så er det de kriminelle. De har ingen problemer med grænser. Og hele den måde som den globale økonomi har udviklet sig på, har verden heller ingen grænser. Det er kun retssystemerne der har grænser efterhånden. De har meget knivskarpe grænser, men det har mange andre strukturer i den globale verden ikke mere. Og det er derfor det har så stor betydning, at vi kan arbejde godt sammen i de retlige myndigheder på tværs af de retlige grænser, eller hvad man nu skal kalde de grænser. Nogen ting kan du selvfølgelig godt bruger uger og måneder på at få op at stå og udveksle oplysninger og så noget. Men det kan du ikke når det er her og nu situationer, liv og død, drab, bortførelser og kidnapninger. Så er det jo ikke et spørgsmål om man skal sidde og fedte med det i månedsvis med papirer og gennem diplomatiske kanaler og sådan noget, fordi så kommer du altså ikke ret langt.

**CW:** Men vil det også have stor betydning for Europol, hvis vi ryger ud?

**HBH:** Det vil det jo alt andet lige. For det første så vil den lille initiativtager oppe i Nordeuropa forsvinde hvis vi ryger ud. Og en anden ting er, at vi ligger ikke ude i et hjørne, vi ligger lige sådan lidt nord for centrum af Europa, så vi er et transitområde. Så det er der ikke nogen der er interesserede i.

**CW:** Hvis vi antager at vi beholder retsforbeholdet og det lykkes os at få en parallelaftale, ville vi så være sidestillede med alle de andre medlemslande, ligesom vi er nu? Ville det være det samme?

**HBH:** Nu kan jeg jo ikke vide hvad der kommer til at stå i den nye rådsbeslutning i dag kl 17, men som det er lige nu så har Europol, med godkendelse fra parlamentet, mulighed for at lave operationelle aftaler med et tredje land. Det er et land der ikke er medlem af EU. Og det har de så gjort. De kan ikke lave den endelige aftale selv, det skal godkendes langt oppe i systemet af parlament og kommission, men de kan i hvert fald starte alle forundersøgelser og finde ud af hvordan og hvorledes med datasikkerhed og om det har betydning for unionen overhovedet at have dem med som tredjelande. Det har man kunnet siden starten af 00'erne, og Norge var selvfølgelig, ikke overraskende, et af de allerførste land der kom ind som tredjeland, sammen med Island og Schweiz. Men tingene er blevet meget globale, også kriminaliteten, så Australien sidder nu som tredjeland nede i Europol i Haag, og Canada, og USA, og Colombia er også kommet ind i varmen og sidder dernede som forbindelsesofficerer. Og Brasilien sidder der. Og det er jo fordi det har så stor betydning for os pga. indsmugling af narkotika fra Colombia og Brasilien over til Vestafrika, at de er med og sidder i samme hus som vi andre, når det er her og nu tingene skal ske, at vi kan få hjælp til det. Men som tredjeland når du sidder i Europol, er politisamarbejdet 'kun' på det operationelle niveau. Du er ikke med på det overordnede niveau, på det strategiske hvor man træffer beslutninger og laver ændringer og justeringer. De har intet at skulle have sagt overhovedet, for de er ikke medlem af unionen.

**CW:** Så det er ikke deres interesser man varetager?

**HBH:** Nej, det er vores. Og hvis EU ikke kan se en fordel i samarbejdet, så bliver det som det er, slut. Med en parallelaftale, som det er nu, der sidder du ikke med. Du sidder hverken i styrelsesrådet eller noget som helst. Du sidder der bare med forbindelsesofficerer, du har ikke noget ejerskab til noget som helst, men selvfølgelig kan du sidde og lave operationelle aftaler med de andre lande og få det til at fungere. Og du skal i øvrigt også have in mente, at Europol er ikke en politienhed, som dansk politi. Det er en paraplyorganisation. Der sidder ikke nogen betjente i Europol der noget som helst at gøre. De har kun adgang hvis vi inviterer dem hertil. Hvis vi siger til dem, "i to dér, i er eksperter i forfalskning af eurosedler, nu skal vi ud og have en ransagning i morgen i Humlebæk, hvor vi tror de sidder og laver falske eurosedler, kan i ikke komme op og hjælpe os, for det har i mere forstand på

end os?”. Så kan de komme, men ellers har de ikke adgang overhovedet. Så det Europol er, det er en paraplyorganisation, og deres hovedopgaver det er, at få lavet strategiske analyser til brug for medlemsstaterne og politikerne, for at fortælle hvad er sikkerhedssituationen med terror og med grov international kriminalitet. Og så har man oprettet nogle analysedatabaser hvoraf den ene database er EIS, Europol Information System. Der er flere, men det er én af dem politikerne har besluttet at bruge i valgkampen. Og den er rent faktisk først ved at komme i omdrejninger nu, pga. det danske formandskab pressede på, og sagde ”den der database skal der altså noget mere gang i”. Og det er en af årsagerne til, at det er os der ligger i toppen nu med statistikken over søgninger og indberetninger osv., for det var noget vi tog initiativ til. Den database der nok har den største betydning er, SIENA, Secure Information Exchange Network Application, som er en sikker måde at udveksle efterretninger på. Og det er typisk når man laver ’her og nu’ operationer, ved f.eks. når man ved, at narkotika krydser en grænse, kan man bede det pågældende politi tage over ved grænsen. Det er man nødt til at gøre mund til mund, for det er her og nu det foregår. Men bagefter skal alle tingene jo også på tryk, så man bagefter kan se hvad der rent faktisk blev aftalt. Og der er det vi kan gå ind i SIENA systemet, hvor man har standard ting der hurtigt kan krydses af og opfølges af en tekst. Og det er det der har den helt store betydning i ’her og nu’ samarbejdet. Så har vi en anden database i Europol, en analyse database. Det var også Danmark der tog initiativet til det i 2002. Den allerførste analyse database der blev lavet, det var vedrørende Rockere. Den hedder Monitor. Og det er for at man fra EU’s side har lidt styr på udviklingen af Bandidos og Hells Angels og alle de andre rockergrupper der er opstået i Holland og Tyskland. Er de på vej østover, er de på vej nordpå, er de ved at lukke lidt ned dér og mere op dér, og det har været rigtig godt. Det har blandt andet været med til at vi har kunnet advare Sydøsteuropa om, at nu skal i altså passe på, fordi når først Bandidos laver afdelinger dernede og i Tyrkiet, så er der ved at ske ting og sager. Det kan godt være i ikke synes i har alvorlige problemer, men pas på. Og det er sådan noget Europol holder styr på hele tiden med analyser. Og det er den funktion Europol har. Plus de har alle de her analyseeksperter, og amfetamineksperter, og pengefalsknerieksperter, som vi kan trække på fra medlemsstaterne.

**CW:** Det lyder smart. Så hvad gør man så hvis nu vi ikke kan være med i Europol?

**HBH:** Jamen så må vi gå tilbage og arbejde som vi gjorde i gamle dage.

**CW:** Ja, men kan man så ikke bare ringe til ham man kender på den anden side af grænsen?

**HBH:** Jo det kan man godt, men så enkelt er det ikke når det er international kriminalitet. For hvad gør du nå du er gået hjem til fyraften og han først møder kl. 18. I gamle dage kunne det godt lade sig gøre, for der var det meste grænseoverskridende vi havde, det var mellem Danmark, Sverige og

Tyskland og så var det dét. Og så ringede man til nogle af de der svenskere, eller nogle af de der tyskere vi kendte ved grænseovergangene, og så klarede vi det på den måde. Men sådan er det bare ikke mere.

**CW:** Og Interpol ville ikke kunne gøre det ud for det?

**HBH:** Interpol er jo et helt andet system. Det er jo et postkontor, hvis jeg skal sige det sådan rent... Og det var derfor politikerne kom med ideen om Europol tilbage i 1994, det var fordi man kunne se, at Interpol var fint nok på verdensplan, men bare ikke helt nok for Europa. Vi er nødt til at have noget meget tættere politisamarbejde. Det foregår på den måde med Interpol-samarbejdet, at hvis du har en eller anden forespørgsel, så skriver du en mail til Paris, men så er det jo spørgsmålet hvad de synes er vigtigt lige nu og om de gider åbne den danske mail hvor vi har spurgt om et eller andet. Når vi sender noget ud på SIENA systemet i Europol, så sender vi jo ikke en meddelelse til alle de 8 lande der nu er aktuelle. De bliver bare lige krydset af i blanketten, og så ryger det helt automatisk ud. Og dem der sidder i hovedkvarteret fra medlemsstaterne, som får den SIENA, de er allerede advaret, for jeg har været inde og snakke med forbindelsesofficererne og sige det er dét det drejer sig om, og det skal være nu, og i må give besked inden for et kvarter hvis i ikke kan.

**CW:** Så det er virkelig effektivt.

**HBH:** Det er effektivt, og det er derfor der sidder 200 forbindelsesofficerer fra medlemsstaterne og fra tredjelandene, for det helt centrale i det er, at vi sidder under samme tag nede i hovedkvarteret i Haag. Og så har vi så selve organisationen ved siden af, den her paraplyorganisation der lagrer alle data og holder styr på det. Og der er også lige en ting jeg vil nævne for dig, og det tror jeg heller ikke der bliver lavet om på, det er, at de data der ligger i Europol, det er dem der kom med dem der ejer det. Så hvis jeg afleverer data til Europol og siger, "det her er i øvrigt en hemmelig efterforskning der foregår i Danmark og der er kun 4 politifolk i EU der ved noget om den her sag", så kan vi lægge den i systemet og klassificere den. Og hvis der står deri, at det er højklassificeret og hemmeligt, så kan Europol ikke fortælle nogen som helst om det, hvad det er Danmark og f.eks. Frankrig er i gang med. Så kommer der pludselig en henvendelse fra Schweiz eller fra amerikanerne der siger, "prøv lige at undersøge ham og ham, og det øgenavn der, kender i noget til det?". Og så siger den 'HIT', men det eneste Schweizerne og Amerikanerne får at vide det er, at der er et 'hit' i en medlemsstat, i bliver kontaktet af medlemsstaten, hvis de vil snakke med jer om det. Så på den måde, så beslutter vi fra dansk side, om vi kan bruge den information fra USA. Så åbner vi døren, og fortæller hvad det drejer sig om, og spørger hvordan vi kan hjælpe hinanden videre herfra. Så det er leverandøren der ejer, ligegyldigt hvilket EU medlem det er.

**CW:** Nogle af de retsakter der bliver tilvalgt, f.eks. den europæiske efterforskningskendelse, er du ikke bange for at dansk retssikkerhed bliver overskredet, f.eks. at vi kan blive aflyttet uden at dansk politi har givet tilladelse til det?

**HBH:** Nej sådan er det slet ikke. Vi har en anden retsakt som har kørt i mange år, 10-12 år; den Europæiske arrestordre. Det er lidt samme princip. Princippet er, at når der er en ret i en medlemsstat som har truffet en beslutning om, at en person skal varetægtsfængsles... Og det er situationen. Københavns byret har en aktuel sag på vegne af Københavns politi, og de kan ikke finde den skyldige, men han skal altså i spjældet mens vi fortsætter efterforskningen. Så går man i retten og får dommeren i Københavns byret til at udstede en europæisk arrestordre. Det betyder, at hvis han så bliver fundet 6 uger senere i Lyon, så skal dommeren nede i Lyon ikke tage stilling til om han skal varetægtsfængsles i Danmark eller ej. Han skal bare sørge for at fransk politi får ham fragtet op og afleveret i København. For der er allerede en dommer der har besluttet at han skal varetægtsfængsles, under behandlingen af straffesagen i Danmark. Og det er det samme princip med efterforskningskendelsen. At hvis dommeren i Københavns byret har besluttet på vegne af Københavns politi at vi har behov for en ransagning i Lyon, for det er en del af vores efterforskning, vi har bare ikke ret til at lave ransagninger i Frankrig, og i øvrigt skal man også følge retsplejeloven i Frankrig. Men hvis vi får den her efterforskningskendelse, så betyder det at dommeren nede i Lyon slet ikke kan stille spørgsmålstejn ved om det er berettiget, at Danmark har anmodet om en ransagning. Men det er ikke dansk politi der kan lave ransagningen, det er kun fransk politi efter de franske regler. De kan så blive enige med Danmark om, at det nok var smart der kom to betjente ned der kendte sagen, så man ved man skal lede efter. Det er igen lavpraktisk. Hvis man sidder med en kæmpe bedragerisag der fylder 104 ringbind, og så sender man to vildfremmede betjente ud på en adresse. De aner jo ikke hvad de skal lede efter. Og de står med nogen papirer – de kan jo ikke se sammenhængen i noget som helst, de har aldrig hørt om sagen. Så derfor gør vi allerede det, selvom vi ikke har den her efterforskningskendelse, at når vi beder om at få lavet ransagninger i de andre EU lande, så er det mere almindeligt at én eller to, eller hvor mange der nu er behov for af de danske betjente der er sagsbehandlere i Danmark, at de tager med ud. Men det er med en invitation selvfølgelig fra det land, som vi nu har bedt om at lave det. Og det bliver der rent faktisk ikke ændret ret meget ved selvom vi får den her efterforskningskendelse, det gør bare processen meget hurtigere. Fordi som vi har det lige nu, så kan vi rette henvendelse til politiet nede i Berlin og sige vi har behov for en ransagning dér på tirsdag kl. 09:30. Og så siger tysk politi så at de har travlt, og det ikke lige kan blive på tirsdag fordi de ikke har personale til det. Det bliver nok strammet lidt op med den her efterforskningsordre, hvor man så måske kan bede dem om at omprioritere, fordi det er så

alvorligt det her, i kan ikke bare ombestemme hvornår det kan ske. Det er der nuancen er, men ellers så er det ikke noget vi bestemmer, eller modsat i Danmark. Dét der kan ske selvfølgelig det er, f.eks. som politikerne har brugt, at hvis du har lavet nazistiske lovovertrædelser nede i Tyskland, og du går ud i pressen og siger nazistiske ting, så er det forbudt i Tyskland, men det er ikke forbudt i Danmark. Hvis der ikke ligger terrortrusler i det hjemme i Danmark eller man opfordrer til oprør, så må du sige hvad du har lyst til om nazisme og kommunisme og hvad du vil. Men sådan er det ikke alle steder. Og det er det politikerne har brugt som et skræmmeeksempel; "Hvaså hvis der er en eller anden tysker der laver sådan noget, og så smutter han op på et hotel i Haderslev, og så kommer tyskerne og beder om en ransagning hos ham" så kan det være et juridisk problem. Men det er jeg ret sikker på, at det får man også styr på.

**CW:** Men ville det så ikke også gælde for en dansker der sagde sådan noget i Tyskland, at så havde vi pligt til at udlevere ham?

**HBH:** Jo, men han har også lavet en lovovertrædelse i Tyskland jo. Hvis du overtræder fartgrænsen i Holland, så er de hollandske myndigheder hamrende ligeglade med om du er dansker eller belgier, du får bøden. Og som EU har det indrettet nu, så er der ingen problemer med at sende den bøde op til dig. Og heller ikke modsat.

**CW:** Men den er også nemmere at sluge ikke. Den kan man bedre forstå.

**HBH:** Det er også en lovovertrædelse.

**CW:** Ja, men man hører jo altid Rumænien som eksempel, at folk de kan ende med at rådne op i et fængsel dernede, og at der skal Danmark udlevere. Gælder det i alle tilfælde? Er der ikke en eller anden sikkerhedsklausul?

**HBH:** Jamen der er jo den klausul, at hvis du bliver anholdt under den europæiske arrestordre, så kan du klage i det land der nu har fanget dig. Og så taget det lidt længere tid hvis du klager. Men som udgangspunkt, hvis der ikke kommer noget helt nyt frem som ingen har hørt om, så bliver du udleveret. Men selvfølgelig kan hele situationen ændre sig, hvis det viser sig at vedkommende kan dokumentere sort på hvidt at det er løgnagtige ting som beslutningen er truffet på. At det simpelthen er løgn den vidneforklaring der er givet, og vedkommende kan bevise det. Så kan det ændre sig, for så er grundlaget for kendelsen forkert. Sådan foregår det jo ofte i det kriminelle miljø, for at rede sit eget skind, så giver man falske forklaringer og forsøger på alle mulige måder at slippe. Så det er ikke noget nyt, principperne i efterforskningskendelsen. For vi kender det fra arrestordren og har gjort dét i mange år også. Og det virker altså. Det går hurtigere. I stedet for at vente 6 mdr. på at få en mand



udleveret, så går der ca. 10-12 dage, så er vedkommende derhenne hvor arrestordren blev afsagt. Før alt det her kom op at stå, da havde vi en regel, selv i EU, at de enkelte lande de udleverede ikke deres egne statsborgere overhovedet. Så måtte du gøre noget andet. Så måtte du overføre hele straffesagen til det land hvor vedkommende var statsborger, og så måtte de tage sig af det. Men så kommer det næste problem, når du har 13.000 dokumenter på dansk, og du har 4.000 timers rumaflytning hvor de taler dansk og svensk og norsk. Hvordan får man lige styr på det, sådan at de bliver i stand til at behandle det ned i Belgien. Jamen det kommer jo til at koste millioner af kroner. Og så droppede man sagerne, for det er simpelthen for dyrt. Det er der ingen der vil betale og så må vi droppe det i stedet for. Men sådan er det ikke nu med den europæiske arrestordre. Der bliver man bare udleveret til det land hvor man vil køre sagen. Men det er ikke mere end 12-15 år siden, at det jeg fortæller nu var virkelighed. Vi havde en sag med en dansker der blev gift med en belgisk statsborger og ændrede navn, og så kunne vi ikke få ham udleveret fra Belgien. Men belgierne var med på at ham skulle vi have, så vi lavede en aftale om, at de skulle fortsætte overvågningen af ham, ikke for at skaffe yderligere beviser, bare for at fortælle os hvornår han smutter ud af Belgien. Og der gik så ikke mere end 14 dage efter vi havde lavet den aftale, før han tog ned og besøgte sin datter på Tenerife, og så nappede vi ham dernede i stedet for. Det er jo så bare én historie, men det gjorde bare at tingene var rigtig besværlige. Og han var sluppet for straf, hvis sagen skulle køres nede i Belgien, for at oversætte alt det vi havde, det havde været næsten umuligt.

Du har ikke noget system i verden der er 100 % stensikkert. Du har heller ikke noget system der gør, at du kan være 100 % sikker på, at der er uskyldige der aldrig nogensinde bliver dømt i Danmark. Men du har noget der er næsten 100 %, og det er, at hvis bare der er lidt rimelig tvivl om et eller andet, så er det bedre at han bliver frifundet, selvom han er skyldig, end det modsatte. Der er altid noget du kan slå ned på og sige at der er noget der ikke fungerer.

**CW:** Nu er det jo så en retsstats privilegie, at kunne retsforfølge folk. Og det ved jeg godt, at det blander Europol sig ikke i, men hvis nu at Europol kommer til at lave fejl, hvem retsforfølger så dem?

**HBH:** Det gør dem der føler sig uretfærdig behandlet. Europol er en juridisk enhed, og en juridisk enhed betyder at så er du også civilretlig ansvarlig for de handlinger du laver. Så derfor kan man rejse en erstatningssag. De eneste erstatningssager der har været i Europol i de år det har eksisteret, mig bekendt, er civile retssager hvor ansatte hos Europol har anlagt sager mod Europol vedrørende tydinge i deres kontrakter. Så hvis der er nogen der er utilfredse med et eller andet, så kan de bare rejse en civilretlig sag mod Europol, det er en juridisk enhed. Alle kan rejse sager mod Europol på samme måde.

Nu ved jeg godt politikerne siger, at vi går fra det mellemstatslige til det overstatslige, men det er altså ikke rigtig for Europol har været overstatslig siden 1. januar 2010. Men hele regelsættet for det her overstatslige samarbejde, blev vedtaget på det mellemstatslige niveau. Så hvis Danmark dengang havde sagt ” Det der kan vi ikke være med til”, så var det ikke blevet til noget. For det var mellemstatsligt da man vedtog rådsbeslutningen. Så årsagen til at der opstår et problem for Danmark nu, det er at nu skal situationen revideres, og så kan vi ikke være med. Og vi kan heller ikke være der bagefter. Så det er heller ikke helt rigtig det politikerne har sagt, at vi kun er med på det mellemstatslige, for vi er allerede ovre på det overstatslige.

**CW:** Men skulle man så ikke have søgt om en parallelaftale før, netop så man kunne gå ud og sige nu ”det kan vi ikke få, så vi er nødt til at få en tilvalgsordning.”?

**HBH:** I princippet kunne man jo godt, problemet er jo bare, hvem skulle kunne tage stilling til noget juridisk når man ikke aner en dyt om hvordan det nye Europol kommer til at se ud retligt. Det vil jo være umuligt at træffe en beslutning der var gældende, når man ikke kender teksten i den nye rådsbeslutning om hvordan Europol ser ud i fremtiden. Så de forhandlinger ville kun have været lidt til glæde for Tv-seere eller andre. Men du ville jo ikke kunne lave de juridisk bindene, for når du ikke kender den juridiske kontrakt, er det umuligt at lave noget der er holdbart. Så det er jo en af de mange forklaringer. Det kunne jo være man ændrede holdning til hvordan Europol skulle skrues sammen.

**CW:** Og man skulle vel også så have Eurojust og Cepol og det der Cybercrime med?

**HBH:** Cybercrime centret er en del af Europol konceptet. I øvrigt også næsten på dansk initiativ. Og det terrorcentret man er ved at blive enige om, det bliver også en del af Europol. Så det bliver under den paraply også. Og så har du Cepol og Eurojust, det er andre EU ’bodies’, som vi så selv skal tage stilling til.

**CW:** Så det skal tages stilling til separat?

**HBH:** Ja, hvordan man nu kan blive enige om det. Vi forsøgte, da jeg var i Europol bestyrelsesråd på vegne af Danmark, at ligge Cepol sammen med Europol for at mindske administrationsomkostninger. Og så da Europol alligevel arbejder som eksperter, så ville det være smart at have uddannelsen lagt under Europol. Men det var de overhovedet ikke enige om i Sydeuropa fordi, ”vi kan jo ikke have et politiakademi der har noget at gøre med politimyndigheder” pga. tavshedspligt osv. Politiskolen i København har hørt under dansk politi siden 1937, og det har vi da aldrig haft nogen problemer med.

"Men det er meget muligt det er sådan oppe i Danmark, men det kan vi ikke". Så det var de modstandere af.

**CW:** Nu nævner du det med kultur. I sidste måned, tror jeg det var, der var der 4 rumænske dommere der blev arresteret for korruption og, nu ved jeg ikke om det er sandt, men vi siger jo altid her i Danmark at italienerne der er nogle korrupte nogle, både politikere og politi og det hele. Har i slet ikke problemer med korruption blandt forbindelsesofficerer osv.?

**HBH:** Jeg har ikke oplevet det overhovedet. Men det med at der er korruption i lande rundt omkring i verden, det problem har du jo ligegyldigt om du arbejder via Interpol eller om du selv ringer fra København til Bukarest eller til Paris. Det problem er der jo stadigvæk. Det er noget du må tage stilling til. Og det er jo derfor vi har det der ejerforhold ved alle vores informationer. Hvis vi har mistanke om at noget kommer videre i den retning der, så må vi kappe den gren af i den her efterforskning, der tør vi ikke andet. Det er vores egen beslutning, for det problem har du ligegyldigt hvordan du laver et internationalt samarbejde. Det må man forholde sig til, om man så vil opklare sagen med den risiko for at der kan være noget der siver eller nogen der betaler sig fra det eller andet. Men hele korruptionsbekæmpelses problemet er jo blevet meget mere intensiveret i EU efter, at vi har fået lande derind. Altså da jeg var yngre og arbejdede med Polen, der var det næsten helt umuligt. Polen er jo simpelthen et mønsterland i dag på alle fronter. De har været så skrappe til at få styr på tingene, efter de er kommet ind i varmen. Jeg kan komme med et andet eksempel. I de første 25 år af min polititid, hvis du var storkriminel fra England, så var ét af de allerbedste steder at gemme sig, det var Solkysten. Spanien og Englænderne har jo hadet hinanden pga. Gibraltar, så når Englænderne kom og ville have afleveret en kriminel der skulle for retten i London, blev det aldrig til en dyt pga. det had indbyrdes mellem de to lande. Det har de jo ligesom måtte skrotte efterhånden, fordi alle vi andre i det her samarbejde kan jo ikke leve med det. Det måtte holde op. Det har Europol også været med til at få gjort noget ved.

**CW:** Så det vil altid være en risiko når man deler efterretninger?

**HBH:** Ja det har altid været der. Og det vil være der fremover.

**CW:** Mit speciale har ikke så meget med afstemningen at gøre. Det er de 3 scenarier vi kan forestille os for Danmark; vi kan beholde retsforbeholdet, vi kan vælge tilvalgsordningen, og vi kan vælge at afskaffe det helt. Nu er jeg godt klar over at du synes vi skal være fuldgældigt medlem af Europol, og det kan vi jo ikke med retsforbeholdet, men tror du der vil være nogen forskel i vores indflydelse fra tilvalgsordningen til at være fuldt medlem, eller vil det være det samme?

**HBH:** Jamen hvis du tager tilvalgsordningen; det betyder jo rent faktisk at vi siger ” det er okay med os at Europol er en EU installation, og vi vil være fuldgældige medlemmer”, så er du fuldt ud med. Men hvis du laver en parallelaftale, som teksten er nu, så er du ikke fuldgældigt medlem. Så er du på linje med Norge. Dvs. så kan du sidde med på det operative niveau og deltage, men du er ikke med i nogen beslutningsprocesser overhovedet. Du kan ’take it or leave it’.

**CW:** Og du kan ikke se noget problem i den tilvalgsordning som Enhedslisten og Dansk Folkeparti har sagt, at man kunne bruge til først at tilvælge Europol og så efterfølgende skal stemme om hver retsakt, enten med 5/6 i folketetinget eller til folkeafstemning.

**HBH:** Det er en dansk beslutning, om hvordan man vil tackle det. Selvfølgelig kan man da gøre det. I princippet kunne du dele de 22 retsakter op i 22 folkeafstemninger. Tage én af gangen. Det ville noget være lidt besværligt og tage sin tid, men i teorien kunne du jo godt have gjort det.

**CW:** Nu ved jeg ikke hvor mange af de andre retsakter, der ikke har noget med strafferet at gøre, du har sat der ind i, men tror du der vil komme retsakter i fremtiden, der vil kompromittere dansk ret?

**HBH:** Nogle af de andre retsakter har jo indirekte indflydelse på strafferetten. Du kan jo tage ægteskabslovgivninger og forældremyndighed og sådan noget. Når du ikke har de samme regler, så kan du have en situation som vi havde med Oliver. Et østrigsk-dansk ægtepar, hvor den ene får forældremyndigheden i det ene land, og pga. at ægteskabslovgivningen i det andet land er anderledes, så får den anden forældremyndigheden i det andet land. Og så sker der det, at den ene forældre tog til Østrig og med forældremyndigheden for at hente Oliver, men så overtrådte han straffeloven i Østrig og så er det en kidnapning. For der er ifølge Østrigsk lov den anden der har forældremyndigheden. Så det er et civilretligt spørgsmål, men pludselig når de så ikke vil respektere den civilret, så bliver det strafferet, hvis du ser det fra Østrigs side. Fra dansk side er det ikke nogen kidnapning, så bliver det afgjort i Danmark hvem der har forældremyndigheden. Så de situationer afskaffer vi jo, hvis man har de samme regler. Også med konkurslovgivning, er det civilretlig under konkursbehandling, Men hvis du ikke ligesom acceptere som kreditor oppe i Danmark, at der f.eks. ligger for 4 mio. på et varelager i Warszawa, og ignorere Polens regler, så bliver jo tyveri efter polsk lovgivning.

**CW:** Så der ville en harmonisering gøre det nemmere?

**HBH:** Det ville gøre det meget nemmere for borgere og for virksomheder. Men selvfølgelig kan du finde et eller andet eksempel, hvor man kan spørge ”hvad med retssikkerheden her?”. Men altså hvis det går helt galt, så må vi jo gå til EU-domstolen og så må de også kigge på det, hvis de to

retssystemer ikke kan finde en fornuftig løsning. De regler vi har i Danmark bliver jo også justeret nogen gang, når vi pludselig opdager at der er et hul. Vi er så heldige i Danmark at vi laver regelsæt på en lidt anden måde, end mange steder i verden. Vi laver det vi kalder rammelovgivning. Altså en ramme, hvor det er op til domstolen at sige om det er inden for rammen. Der er nogen lande, der specifikt har nævnt, f.eks. i USA hvad er bedrageri. Der tror jeg de er oppe på 214 eksempler, hvor de simpelthen tager ud fra virkeligheden og skriver ned. Og hvis så man i retten siger man er blevet bedraget på en bestemt måde, så kigger på man listen med de 214 bedragerilovovertrædelser, og der står dette ikke et eneste sted. Sådan er det ikke i Danmark jo. Der siger man ud fra den ramme vi har, er det f.eks. forbudt at lave vildfarelser over for andre mennesker, så den ene får en gevinst og den anden får et tab. Så er det bedrageri, ligegyldigt hvordan de har skruet det sammen.

**CW: Svarer det til EU's rammeafgørelser. Fungerer det også sådan ved EU-domstolen?**

**HBH:** Ja, altså nu har jeg jo ikke styr på alt hvad der foregår inden for EU. Der er selvfølgelig noget politisk i det. Du går ind i det overordnede retssystem, og så går man ind og laver en vurdering af hvad man synes der er ret og rimeligt, set med de forskellige retssystemer du har i EU. Men jo større forskelle der er på retssystemerne, jo større problemer opstår for det enkelte menneske. For det globale individ kan jeg ikke se fordelene i, at have mange forskellige retsregler, for du løber ind i nogle problemer. Du køber en eller anden lækker ting nede i Andorra, og så viser det sig, at det er det rene svindel. Det opdager du først når du sidder hjemme i Danmark.

**CW: Jeg har ikke flere spørgsmål. Er der andet du vil tilføje du har tænkt på?**

**HBH:** Nej. Nu må vi se, jeg skal til endnu et møde i København i aften hvor socialdemokratiet og venstre har sat et folkemøde op. Men jeg kan mærke på det, at tilhørerne de bliver mere og mere skarpe i spørgsmålene, end de var ved de første møder jeg var til. Nu er folk begyndt at sætte sig ind i det. Så er det selvfølgelig også afhængig af hvilke politiske holdninger folk har, men de er ved at spørge mere direkte ind til tingene og ikke på et mere flyvsk plan.

**CW: Så hvad er det bedste spørgsmål at stille?**

**HBH:** Der er blandt andet det der, det havde du vist i øvrigt skrevet om, om ikke kriminalitetsbekæmpelsen bliver meget bedre hvis vi får grænsekontrol. Det har lige glemt at kommentere. De kriminelle er jo sådan, at alle de der fysiske hindringer er ikke noget problem for dem. For hvis nu der er en bom nede på den grønne grænse, så bruger man jo bare nogle af de små havne i stedet for, eller små privatfly der flyver under radarsystemerne. Vi havde et rigtig hardcore eksempel hvor de brugte Danmark som transitland, og de skulle have noget narkotika op til Norge,

hvor det så gik ragende galt oppe i den lille fiskerby oppe syd for Skagen, hvor vi både havde antiterrorkorpset, søværnet, frømand og dansk politi oppe, og det gik helt galt med skud. Men det var jo fordi, at de der norske kriminelle var kommet frem til, de ikke turde tage færgen mere, så de tog en lille lystbåd eller speedbåd resten af vejen. Men det gør de, så finder de bare andre muligheder. Ved nærmest hele den jyske vestkyst har de kastet flere tons narkotika ud i mindre containere med bøjer, det driver jo i land i Holland og i Tyskland, og jeg tror vi fandt 18 containere i Danmark. Så spreder de dem simpelthen ud i små containere med bøjer på, og så tager de ud og henter dem én af gangen med små både. Går det galt, jamen så er der jo kun de her 4 kilo, i stedet for de her 450 kilo hvis man taget det på én gang. Jamen de har ingen problemer, de finder bare på nye ting.

**CW:** Så det ville bare være en hindring for europæerne.

**HBH:** Ja for os almindelige borgere. Og også måske nogle almindelige platugler, som synes de kan køre op og stjæle lidt oppe i Haderslev og så bare køre hjem igen uden der er nogen der opdager det. De har et problem. Men de store kriminelle som organiserer det internationalt, de finder bare andre løsninger. Og det har de altid gjort. Og også hvor der er grænsekontrol, så foregår det på den måde, at så har de jo nogle stafetbiler der kører i forvejen, og så den bil hvor hele det hardcore det er i, den holder så 3-4 km syd for og venter på signalet fra de andre oppe på hver side af grænsen der holder øje med hvad der sker. Og når så kontrollørerne er optagede af en eller anden bil fra Polen, giver de signal til at bilen skal komme. Og sådan er de.

**CW:** Jeg siger mange tak. Det var meget spændende.

**HBH:** Det var godt. Held og lykke med dit projekt.

### **Transskription af IVW3 med Katinka Clausdatter Worsøe fra d. 30/11/15**

- Varighed: 26:34

**CW:** Fortæl hvorfor i synes det skal være et ja til tilvalgsordningen.

**KCW:** Det synes vi fordi, som det er i dag der har danske virksomheder ikke lige vilkår i konkurrencen. De er ikke en del af de her retsakter for gældsinddrivelse, konkurser osv. Og det betyder at de skal løbe en større risiko når de handler i EU over grænsen. Vi ser det som om retssamarbejdet er skelettet i det indre marked, de underliggende mekanismer der får det hele til at hænge sammen. Hvis du så ser konkurrencen som et kapløb om de europæiske kunder, så starter Danmark med et

brækket ben i konkurrencen, fordi vi ikke har de her retsakter der gør, at vi skal løbe en mindre risiko. Man har jo lavet de her retsakter netop får at underbygge det indre marked, og for at virksomhederne kan få deres penge igen, hvis de kommer ud for en dårlig betaler. Og det er Danmark som det eneste land ikke en del af. Så vi er de eneste virksomheder der ikke kan bruge de her retsakter, og det betyder at vi løber en større risiko. Så hvis vi stemmer ja, så får vi de samme vilkår som alle de andre virksomheder i EU.

**CW:** Så det ville også være det samme for jer hvis man afskaffede retsforbeholdet helt?

**KCW:** Det er der selvfølgelig nogen flere ting i, men vi går ind for en afskaffelse af retsforbeholdet ja.

**CW:** Hvad så hvis vi beholder retsforbeholdet, hvordan kommer det så til at se ud for danske virksomheder?

**KCW:** Det betyder jo, lige nu, status quo, bortset fra Europol. Og falder vi ud af Europol opstår der en stor usikkerhed, uanset om nej-siden mener at vi kan få en parallelaftale. Måske kan vi det, det er der ikke nogen der ved. Men der kommer i hvert fald til at være en usikkerhed, og formentlig en lang periode... Altså op til 7 år har det taget at forhandle parallelaftaler tidligere. Og i den her periode, der ved man ikke om Danmark er med eller ej, og der kan virksomhederne jo ikke investere på samme måde, og det vil blive sværere at tiltrække investeringer til Danmark, fordi der er den her usikkerhed. Og usikkerhed er jo ikke godt for investeringsklimaet osv. Så helt separat er det vigtigt for os at blive i Europol, selvom man kan sige det en indirekte indvirkning på erhvervsklimaet. Men det er jo virkelig vigtig at det er et trygt land, og butikkerne ikke bare bliver røvet. Så det er sådan helt grundlæggende. Men så kan man jo også sige, samarbejdet udvikler sig jo. Konkursforordningen er f.eks. lige blevet revideret nu, så den tager mere hensyn til rekonstruktion efter finanskrisen, småkravsprocedureforordningen er blevet hævet fra 2.000 euro til 5.000 euro. Så man kan sige; jo længere tid vi står udenfor, jo større ulempe vil det blive, fordi de her retsakter bliver udviklet, og kommer til at have mere indflydelse.

**CW:** Men hvis vi nu kunne få en parallelaftale på f.eks. konkursforordningen, ville det så være præcis det samme som at have tilvalgt det som en retsakt under tilvalgsordningen?

**KCW:** Hvis vi tilvælger den som den er nu, så er vi omfattet fuldstændig på samme måde som de andre lande. Forskellen, og det synes jeg er en væsentlig forskel, er at vi ikke har nogen indflydelse på hvordan den retsakt skal udvikle sig, hvis det var en parallelaftale. Hvis man beslutter sig for at indskrive noget nyt i en forordning, hvor vi har en parallelaftale, så sidder Danmark slet ikke med ved bordet, vi kan ikke være med i de forhandlinger og få indflydelse på det. Det kan godt være at

Danmark har et helt specielt system omkring konkurs, det har vi nu ikke, men lad os sige vi havde det. Det kan de andre lande jo ikke vide og tage højde for i forhandlingerne. Så derfor er det vigtigt at vi sidder med ved bordet. Og det gør vi ved tilvalgsordningen. Så hvis der nu skulle ske en ændring til en retsakt vi har tilvalgt, så er vi ikke automatisk bundet af ændringen. Vi kan vælge til i det man går ind i forhandlingerne. Så kan vi være med til at påvirke dem, og så er vi så også bundet af dem. Hvis vi er i tvivl, så kan vi blive ude, vente og se hvad de forhandler sig frem til, og vælge at tilvælge den dér hvis vi vil. Vi kan også bare helt lade vær med at tilvælge ændringen, så kører vi bare videre med det gamle system og de andre kører så videre med det nye system. Der er så nogle helt specielle tilfælde, hvor hvis de mener at de har lavet så stor en ændring, at dét at Danmark ikke er med i den, det vil skade samarbejdet så meget, så kan de bede os om at træde helt ud. Men det har Storbritannien aldrig oplevet, og de har samme ordning. Så det her 'glidebane' argument, det er lidt kørt op på et mærkeligt niveau, fordi vi er aldrig bundet af ændringer med mindre vi siger ja til det. Altså vi skal sige ja, før vi er bundet af noget, vi ikke har stemt om på torsdag.

**CW:** Så der er ikke noget i dag ved retsforbeholdet der beskytter danske virksomheder eller som de har haft gavn af?

**KCW:** Nej.

**CW:** Det har kun været til besvær og ulempe?

**KCW:** Ja på de erhvervsmæssige områder, er det jo bare nogle værktøjer som vi simpelthen ikke har mulighed for at bruge, og det virker bare fuldstændig åndsvagt at spænde ben for sig selv på den måde, når man er en lille åben økonomi.

**CW:** Man kan sige mange af de civilretlige retsakter kan meget hurtigt blive tæt forbundet med de strafferetlige, hvis...

**KWC:** Ja det er klart, gensidig anerkendelse går begge veje, og det er vi godt klar over. Altså det er jo en del af præmissen ved internationalt bindende samarbejde. Og vi har jo forhørt os hos vores søsterorganisationer om de har haft problemer med f.eks. betalingspåkravsprocedureforordningen om de domme der skal fuldbyrdes i f.eks. Sverige. Og der hører man jo fra Messerschmidt og de andre, at så kan en eller anden korrupt rumænsk dommer afsige dom, og så skal man bare aflevere sine penge. For det først er vi uenige i det argument, der er nogle sikkerheder inde i de her retsakter, der gør at man for det første kan nægte sig skyldig i at skylde penge, hvis du bestrider det, så falder det helt uden for det her system, det er kun ubestemte krav, og for det andet har vi så forhørt os hos vores søsterorganisationer, om det er noget de har oplevet problemer med efter de fik de her love.



Og det er det ikke. Og hvis ikke det er noget de har haft problemer med, og de virksomheder vi har der allerede handler med de lande, er jo for så vidt allerede underlagt lovgivningen i de lande. Og de har ikke oplevet nogen problemer. Og så kan man sige, der er jo også statistik på at Danske virksomheder er de bedste betalere i Europa, så vi mener absolut at fordelene langt opvejer ulemperne.

**CW:** Så i har overvejet alle aspekter af det. Ikke kun fra virksomhedernes side, men også når det kommer til det strafferetligt, og måske det store billede for Danmark?

**KCW:** Altså det er jo klart at vi har fokuseret på virksomhederne. Men vi er også en del af netværket for et tryggere Danmark, hvor vi er 24 organisationer der er gået sammen, netop fordi det er sådan et bredt emne, så for at støtte hinanden lidt og kunne henvise til de andre hvis der er nogle områder vi ikke er så stærke i. Så det har vi gjort lidt på den måde. Men selvfølgelig er vi klar over hvad det handler om i det store og hele, og der mener vi at Europol også er vigtigt for virksomhederne og sikkerheden i Danmark, og det synes vi ikke at vi skal lempe med. Og Europol kan jo ikke stå alene, og det er lidt ærgerligt at man ikke har fokuseret mere på det. Europol bygger på nogle andre retsakter f.eks. efterforskningskendelsen, menneskehandelsdirektivet, cybercrimedirektivet osv. det er jo noget Europol trækker på, så hvis man tilvælger kun Europol, mangler der stadig nogle mekanismer som fungerer i de andre lande. Og det synes vi egentlig mangler i debatten. Det er jo ikke fordi vi synes det er dårligt kun at tilvælge Europol, men de kan ikke stå alene. Og der er selvfølgelig nogle strafferetlige ting der følger med der. Jeg synes også at debatten er kørt lidt af sporet, for de taler meget om arrestordren, men den har vi altså en parallelaftale til i forvejen. Der ændrer sig ikke noget. Uanset om man stemmer ja eller nej, så kan man have alle mulige meninger om arrestordren, men det er ikke det vi stemmer om. Vi forholder os til det vi stemmer om.

**CW:** Nu bragte du selv det på banen med gensidig anerkendelse, og der tænker jeg lidt på den der kontosikringsforordning. Er i slet ikke bange for, netop de der rumænske dommere som Morten Messerschmidt altid hentyder til, at de kan udstede domme, så små virksomheder kan få indefrosset deres conti, uden at kunne forklare sig. Er der nogle sikkerhedsmekanismer?

**KCW:** Det er der netop. Der er nogle sikkerhedsstillelser i kontosikringsforordningen. For at få frosset en konto, skal det først om fremmest være sandsynligt, at de der penge bliver flyttet. Altså du skal kunne synliggøre at dine skyldnere, vil flytte pengene. Så det er én. For det andet skal personen der vil have frosset en konto, stille en garanti, sådan så hvis det viser sig det ikke var rigtigt, så skal de betale de her penge til de skader der nu engang skete for ham der fik frosset sin konto. Og så er der også det her med, at danskerne skal jo ikke bare fryse den uden videre, det skal leve op til nogen

standarder og også helt processuelt skal det leve op til dansk ret. Det må ikke stride imod grundlæggende retsprincipper i Danmark. Så vi synes egentlig, at der er tilstrækkelig sikkerhedsstillelser i den her. Nu er den ret ny, så der er ikke så mange erfaringer med den, men som sagt, de af vores virksomheder der handler i de lande, har ikke oplevet problemer med korrupte dommere.

**CW:** Så i mener ikke man kan gå hen og blive fanget i sådan noget, fordi der er de her sikkerhedsmekanismer?

**KCW:** Vi ser i hvert fald at der er nogle sikkerhedsmekanismer. Vi kan selvfølgelig ikke sige, at der aldrig nogensinde kommer til at være et problem. Selvfølgelig kan der komme til at være et problem, men vi mener at fordelene opvejer ulemperne på det område. Og især fordi det også er en af de retsakter som fagbevægelsen står hårdt på, og mener kan være en fordel for at få håndhævet overenskomsterne, og det er vi selvfølgelig også interesseret i.

**CW:** Nu kender vi jo alle de retsakter der er tilvalgt nu, men vi ved jo ikke hvad der bliver tilvalgt i fremtiden og hvad EU finder på i fremtiden. Frygter i ikke at Danske virksomheder lige pludselig kan komme til at skulle være med i noget som ikke er i deres interesse?

**KCW:** Jamen vi stoler på repræsentativt demokrati, så det er jo ikke fordi vi tilvælger alt hvad der kommer i fremtiden uden videre. Det er Folketinget der træffer de beslutninger i fremtiden med et simpelt flertal, ligesom det er på alle andre, eller næsten alle andre, områder. Det er præcis den samme funktion vi har med det indre markedets retsakter. Det bliver jo også diskuteret i Folketinget. Hele den der diskussion om ikke at have tillid til Folketinget, det synes vi er lidt mærkeligt, fordi det kan godt være repræsentativt demokrati ikke er fantastisk, men det er trods alt den bedste styreform vi indtil videre har kunnet finde.

**CW:** Så vidt jeg har forstået det, det de er bange for, det er, som det i dag, hvis en regering laver et eller andet, kan man lave det om igen ved den næste. Men hvis en regering ved tilvalgsordningen vælger en retsakt til, så vil man ikke kunne lave det om igen.

**KCW:** Og det er netop derfor vi synes det er vigtigt, at vi får en tilvalgsordning og ikke en parallelaftale, fordi vi så får indflydelse på, hvis det viser sig, at f.eks. kontoskringsforordningen har nogle utilsigtede konsekvenser. Så kan man sætte sig ned ved bordet og sige ”i Danmark er det altså et problem, at det fungerer sådan og sådan når man bruger den her”, og så kan man tage en snak om det, og så kan det være Grækenland har samme problem, og så kan man komme med nogle ændringer eller tage den i REFIT. Altså det her fitting program (fit for purpose) som Kommission

kører. Og det er jo netop lavet til, at hvis der er nogen utilsigtede konsekvenser, så kører man lovgivningen igennem det her REFIT og så bliver det rettet til. Det tager selvfølgelig lidt længere tid, men det er derfor synes det er vigtigt vi sidder ved bordet, så vi kan bringe de her problemer op hvis de skulle komme. Men tilvælger vi det ved en parallelaftale, hvis vi overhovedet kan få lov til det, så har vi ingen indflydelse, og skal bare følge reglerne uden videre. Så må vi bare tage det som det er.

**CW:** Kan man som retsstat forvente, at blive behandlet anderledes fordi man ikke er medlem af EU?

**KCW:** Ja det forstod jeg ikke helt, vi er jo medlem af EU.

**CW:** Nu tænker jeg på konkursforordningen og småkravsprocedureforordningen, hvor vi ikke er med i dag og står ved disse retsakter på lige fod med Norge. Bliver Norge i sådanne nogle tilfælde behandlet dårligere? I skriver blandt andet i forbindelse med konkursforordningen, at når danske kreditorer tager ned til et bo der skal gøres op, så er de ikke ligestillede med de andre kreditorer. Kan du forklare lidt hvad i mener med det?

**KCW:** Konkursforordningen giver os to problemstillinger. For det første er det konkurser i Danmark som ikke bliver anerkendt i udlandet. Det vil sige f.eks. OW Bunker sagen, der har trådt til hele verden, og der oplever vi at den danske konkurs ikke bliver anerkendt i de lande. Så når kuratoren tager til England, og vil have frosset midler på den og den konto, og vi skal have de og de værdier fra England, så kan Englænderne afvise det og sige "hvordan kan vi overhovedet vide at du er kurator?". Så skal de igennem en proces i England og have udstedt en 'recognition order' som så er en anerkendelse af den danske konkurs i England, og det tager noget tid, og det koster nogle penge. Og alt det havde været unødvendigt, hvis vi havde haft konkursforordningen. Så skal de gensidigt anerkende den danske konkurs med det samme.

**CW:** Men det kan de jo lige så vel være i tvivl om han overhovedet er kurator?

**KCW:** Det kan du sige de kan, men det må de ikke. De skal anerkende det. Selvfølgelig skal det leve op til nogle formelle krav osv., men det er dét hele pointen er med konkursforordningen og generelt gensidig anerkendelse, at du skal anerkende det, hvis det lever op til de formelle krav. Så det er den ene del af konkursforordningen. Så er det også det med når man er kreditor ved en konkurs i et andet land. Der indfører forordningen også nogle krav om notificering, så hvis du nu har en virksomhed i Italien der går konkurs, så skal kuratoren i Italien underrette alle kendte danske kreditorer, sådan så man får at vide at virksomheden er gået konkurs, og man kan melde sine krav. Og det gør det selvfølgelig nemmere for danske kreditorer, for det første at finde ud af at virksomheden er gået konkurs, og få meldt deres krav rettidigt. Det er ikke altid så nemt at opdage

hvis handelspartnere går konkurs og derfor er det en fordel hvis man automatisk bliver notificeret og melder sine krav. Og lige nu står danske virksomheder bagerst i køen, for de skal holde øje med alle deres partnere i hele EU hele tiden, hvor de andre automatisk bliver underrettet.

**CW:** Hvis vi nu beholder forbeholdet, hvad kan alternativerne så være? Har man ikke altid brugt sådan noget cash on delivery, bill of lading og...

**KCW:** Jo der findes jo de her sikkerhedsstillinger, som tit fragtfirmaer udstiller, og det bruger vores virksomheder også i dag for at sikkerhedsstille sig. Problemet er, at det koster penge. Og det kan godt være det ikke koster en milliard, men danske virksomheder er i forvejen ikke sådan priskonkurrencedygtige, så de har høje omkostninger i forvejen. Så skal man til at lægge det ekstra beløb på hver eneste gang du skal handle med udlandet, jamen så skader det konkurrenceevnen. Men der er de her mekanismer og dem bruger man jo også uden for EU, men det koster penge. Og det gør det ikke for de andre lande, så længe de handler i EU.

**CW:** Hvor vurderer du Danmark vil få mest indflydelse i EU ved henholdsvis, at beholde retsforbeholdet, en tilvalgsordning, eller afskaffe det helt?

**KCW:** Det vil jeg umiddelbart sige var at afskaffe det helt. For så får vi jo indflydelse på det hele. Hvis vi tilvælger de 22 vi har nu, så får vi lige så meget indflydelse på de 22, som hvis vi afskaffede det. Men vi får jo så i helheden mere, fordi vi får indflydelse på det hele hvis vi afskaffer det.

**CW:** Men vil vi så ikke også være meget påvirkelige af hvad der bliver besluttet i EU?

**KCW:** Jo det er klart, jo mere vi tilvælger, jo mere bliver vi påvirket. Men vi skal jo også lade vær med at tro at vi kan isolere os på en lille dansk ø. Uanset om vi beholder retsforbeholdet, så blive vi jo påvirket af EU. Det er noget mærkeligt noget at tro, at vi kan leve i Danmark uden at blive påvirket af EU. Det bliver vi. Vi er jo et eksportland, vi lever mere eller mindre af EU, altså det er en underlig præmis at tro man kan lukke sig helt af, og ikke blive påvirket, for det gør vi. Så bliver vi påvirket indirekte, og vi har ikke selv indflydelse på hvad vi bliver påvirket med. Så vi synes, om ikke andet, at vi så tager en tilvalgsordning, så vi i hvert fald kan få indflydelse på de dele, der påvirker os mest.

**CW:** Og ville det så også være der du synes virksomhederne får mest indflydelse?

**KWC:** Ja der synes vi faktisk, at aftalepartierne har udvalgt nogle gode retsakter. Vi har jo tidligere presset på for at få en parallelaftale på konkursforordningen, som vi så har fået nej til. Så den eneste måde... og det ved vi simpelthen, at vi kan komme til at blive en del af konkursforordningen, det er ved at vælge tilvalgsordningen eller afskaffe retsforbeholdet helt. Så er der nogle få ting der ligger

ovre i det asylretlige kapitel. Sådan noget som koncernarbejderdirektivet, det havde vi gerne set tilvalgt. Det oplever nogle virksomheder problemer med, hvis det f.eks. er store virksomheder i Indien der har kontorer i Danmark. Så kan deres medarbejdere ikke rejse i resten af EU, fordi vi ikke er med i koncernarbejdet. Der er også noget med forskere og studerende, der er ved at blive vedtaget lige i øjeblikket. Det er ikke fordi verden går under fordi vi ikke er med i det, men det er igen noget der gør, at vi ikke har samme vilkår for at tiltrække udenlandske investeringer, for det er klart at hvis den her indiske virksomhed skal vælge mellem at investere i Sverige eller Danmark, så vil deres medarbejdere have nogle bedre vilkår i Sverige. Og så skal man da være dum, for ikke lige og ligge det over på den anden side af broen. Så det havde vi gerne set tilvalgt, men vi forstår også godt hvorfor man har valgt at lukke helt af for asyl.

**CW:** Ved du om enten i eller Dansk Statistik, har nogle tal på alt det her? Om man har en ide om hvad danske virksomheder de taber.

**KCW:** Vi har med vilje ikke lavet et estimat på hvad det koster hvert år. For det første varierer det jo fra år til år, og for andet ville det være et estimat, og så ville vi sidde og skulle diskutere hvordan vi har lavet de estimater. Men altså vi har én virksomhed der har tabt 1 mio. og vi har nogle der så af flere omgange taber 4.000. Det er gerne e-handelsvirksomheder, der kommer ud for kreditkortsvindel. Så for den enkelte virksomhed, kan det være et virkelig stort problem. Vi har med vilje ikke sat tal på det, men vi har lavet en medlemsundersøgelse hvor 35 % af de adspurgte har haft problemer med at inddrive gæld i udlandet. Og det synes vi egentlig taler lidt for sig selv, at det er et problem.

**CW:** Og alle jeres medlemmer støttet op om et ja til tilvalgsordningen?

**KCW:** I hvert fald dem vi har snakket med.

**CW:** Er der andet du synes er relevant at tilføje?

**KCW:** Stem ja på torsdag. Du kan jo se der i brochuren, de virksomheder der har valgt og stå frem og forklare hvorfor de anbefaler et ja. Og det synes vi er relevant at virksomhederne selv går ud og siger det. Det kommer lidt tættere på end at tale med mig. Og du er også velkommen til at tage fat i dem, eller bare se i medierne, der er mange der har udtalt sig sådan helt konkret, hvad er det lige præcis det er så svært for dem. Og så synes vi jo bare at grænseoverskridende problemer løses bedst i fællesskab.

**Transskription af IVW4 med Rebecca Adler-Nissen fra d. 14/12/15**

- Varighed: 42:53

**CW: Kan du vurdere om en tilvalgsordning er i strid med grundloven?**

**RAN:** Det tror jeg ikke der er nogen der mener at den er. Jeg tror det der er diskussionen i forhold til grundloven, det handler om hvornår der egentlig er suverænitetsafgivelse. Og jeg fortolker grundloven sådan, at selve afgivelsen af suverænitet det sker ved det øjeblik man stemmer. Dvs. at hvis et flertal af befolkningen har sagt ja til tilvalgsordningen, så siger man dermed også ja til afgivelse af suverænitet på hele det område der hedder frihed, sikkerhed og retfærdighed. Hvad man så fra den side vil bruge denne suverænitetsafgivelse til, er jo så beskrevet i tilvalgsordningen. Men EU-retligt har man så sagt at på det her område der accepterer man at Danmark har afgivet kompetence. Og det ser jeg ikke noget problem i, det tror jeg heller ikke der er nogen andre der gør. Jeg tror der hvor udfordringen er opstået, det er at mange mennesker, inklusive partierne selv, ikke helt har været opmærksomme på, hvordan grundloven egentlig fungerer. Men også at de forveksler den formelle suverænitet med en eller anden form for kontrol. Suverænitet og kontrol har jo intet med hinanden at gøre. Suverænitet er bare den der formelt har den ultimative autoritet.

**CW: Når man så overlader kompetencen på det her område, i hvert fald enten til Folketinget og så til EU, giver det så befolkningen mindre demokratisk indflydelse?**

**RAN:** I det konkrete tilfælde med tilvalgsordningen, som vi nok bliver nødt til at holde det til, da det er meget forskelligt hvad det er. F.eks. med patentdomstolen var der jo også suverænitetsafgivelse, men det er en helt anden situation, så hvis vi bare bliver inde for tilvalgsordningen, hvornår har befolkningen så mest indflydelse? Hvis den havde stemt nej eller ja? Det er et rigtig godt spørgsmål, og det har jeg tænkt rigtig meget over, og jeg tror faktisk, at de har lige lidt indflydelse. I begge tilfælde har befolkningen jo ingen indflydelse. I begge tilfælde er det jo det repræsentative demokrati, dvs. flertallet i folkettinget der bestemmer. Nu er det jo så hvornår vi skal indgå parallelaftaler, og hvordan det repræsentative demokrati fortolker nej'et. Og dvs. at der er masser af nej-stemmer der ikke bliver hørt i øjeblikket. På samme måde som ved tilvalgsordningen havde det også været det repræsentative demokrati. Så jeg kan ikke se, at befolkningen har indflydelse. Der hvor befolkningen får indflydelse, er lige præcis i selve afstemningsøjeblikket, og derefter er det det repræsentative demokrati. Og jeg kan ikke se, at der forskel på ja'et eller nej'et i den forbindelse.

**CW:** Som jeg har forstået det går kritikken på, at hvis det bliver i Folketinget, så kan vi altid bare vælge en ny regering. Men hvis en regering én gang har afgivet et område til EU, så ville vi ikke kunne lave det om igen. Og det er det der skulle være problemet.

**RAN:** Ja men det er også korrekt. Men det giver jo ikke befolkningen mere indflydelse. Befolkningen har jo stadig ikke indflydelse på hvad der bliver til –og fravalgt, eller hvad der bliver til –og fravalgt gennem parallelaftaler. Så det har noget at gøre med den formelle suverænitet, men befolkningsindflydelsen mener jeg er lige præcis lige lille i begge tilfælde. Fordi befolkningen vil jo aldrig nogensinde... hvis nu vi forestiller os, at man i det ene tilfælde har en situation hvor man har tilvalgt noget, som befolkningen måske senere synes var ærgerligt, så fanger bordet. I det andet tilfælde, ved et nej som vi har fået, jamen så er det samme problematik. Der kan man heller ikke som almindelig borger påvirke hvilken parallelaftale man trækker sig ud af, og selv hvis du vælger en ny regering, så vil den regering jo aldrig nogensinde gå til valg på EU spørgsmål. Så det er en illusion, mener jeg, at sige at der er forskel på et ja og nej i forhold til den indflydelse man får, fordi der har aldrig været, og det tror jeg heller aldrig der kommer, til at være et folketingsvalg hvor det du stemmer på går på lige præcis en parallelaftale, som vil være det der skulle være argumentet for et nej til mere indflydelse. Så jeg synes ikke at argumentet holder rent faktisk.

**CW:** Men hvis nu Danmark har en tilvalgsordning eller hvis vi afskaffer retsforbeholdet helt, altså det at være en del af en alliance som EU, kan vi så ikke risikere, at blive fanget i noget samarbejde som vi egentlig helst ville være fri for?

**RAN:** Jo det kan vi. Og det kan vi også i dag uden tilvalgsordningen. Forstået på den måde, at hvis nu vi tager Dublinsystemet, som vi i dag er medlem af gennem en parallelaftale, der er den finesse, at ved parallelaftalerne, så er det rigtigt at man formelt har mulighed for at trække sig ud, eller opsiges den unilateralt, men det ville betyde hvis vi gjorde det, det ville være at vi i realiteten får flere flygtninge. Derfor vil man formentlig ikke se, at vi nogensinde gør det, for vi vil gerne være med i Dublinsystemet. Det der så er finessen, det er at hvis vi havde en tilvalgsordning, så havde vi mulighed for at fravælge sådan noget som kvoteordningen, men stadig være med i asylsystemet. Så jeg er ikke sikker på, at det i praksis er korrekt. Altså det er formelt korrekt, at man jo kan trække sig ud af ting når det er mellemstatsligt, og det er alt andet lige sværere når det er overstatsligt. Men spørgsmålet er, hvad den mulighed i praksis giver, når der stadig er et flertal i Folketinget, som er interesserede i at forhandle parallelaftaler. Jeg tror der hvor det ville give mening, det var hvis ville bruge nej'et til så at sige "nu forlader vi det her samarbejde". Men det gør man jo ikke. Det vi ser nu det er, at man faktisk... og det er overraskende nok med et så bredt flertal, hvor selv Enhedslisten har

sagt "vi vil gerne være med i Europol"... og det er meget mystisk fordi når man stemmer nej, så har man stemt nej til et overstatsligt samarbejde. Så hvorfor kan man overhovedet tillade sig, at lave parallelaftaler efter et nej? Det står mig meget uklart.

**CW:** Men det med den Dublinforordning, jeg tror jeg læste noget om lige om det du nævner i DIIS rapporten, at hvis vi af en eller anden årsag bliver smidt ud af Dublinforordningen, og vi har vores retsforbehold kan vi risikere, at blive endestationen for asylansøgere der er blevet afvist i andre EU-lande. Nu spurgte jeg dig om man kan risikere, at blive fanget i et samarbejde, det næste er så kan man blive frosset ude, altså f.eks. blive smidt ud af Dublinforordningen?

**RAN:** Ja det kan man sådan set. Man kan sige Dublinforordningen – nu er den jo ved at blive genforhandlet, så det er jo lidt et moving target – men et af de grundpræmisser i Dublinsystemet er, at man har nogenlunde samme asylpolitik, fordi hvis man alt andet lige behandler asylansøgere for dårligt, ligesom Grækenland gør, så bryder det sammen. Og det er så det, det har gjort nu. Så det er lidt svært at svare på, men det der er tanken med det vi skrev i DIIS rapporten, det er det forhold, at hvis Danmark f.eks. har en for dårlig behandling af asylansøgere når de kommer til Danmark, så vil der være en stor risiko for – ligesom det skete for Grækenland – at man ikke længere kan sende asylansøgere til Danmark eller fra Danmark. Altså at de andre lande vil sige, at det niveau af rettigheder og udtagelser osv. er for dårligt, og så må vi forlade Dublinsystemet. Så det er den risiko der er ved at være en del af Dublinsystemet. Og forbeholdet ændrer ikke på det. Så længe vi er med i Dublinsystemet, så har vi den udfordring at der er grænser for hvor dårlige standarder vi kan give.

**CW:** Men ville de også kunne gøre det, hvis vi nu havde en tilvalgsordning?

**RAN:** Ja, for det hører med, i hvert fald i fremtiden tror jeg, at der er... For Grækenland er jo fuldt med, og alligevel blevet suspenderet, og det er jo fordi de sender folk retur.

**CW:** Tror du at ved en tilvalgsordning eller hel afskaffelse af retsforbeholdet det vil få nogen konsekvenser for dansk retssikkerhed?

**RAN:** Ja det tror jeg. Men præcis hvilke synes jeg er ret svært at svare på. Også fordi det handler om hvor lang tid vi kigger ud i fremtiden. Nu og her og de næste par år tror jeg ikke at det vil få nogen som helst indflydelse, fordi vi ligger så tæt op af EU's regler der gælder de her strafferammer, fordi vi er med i det hele. Så derfor tror jeg ikke der vil være så stor forskel, men det er klart over tid, så ja. Og der er det der kommer til at afgøre det her med retssikkerheden, det vil i høj grad være balancen mellem sikkerhed og rettigheder. Og den bliver i sidste ende en politisk kamp mellem Europaparlamentet og Ministerrådet og Kommissionen. Og det der kan tale for, at rettighederne



bliver styrket i den kommende tid, i forhold til hvad de har været tidligere f.eks. når det gælder sådan noget som udveksling af bevismateriale eller efterforskningskendelsen, som er det der er mest vigtigt, det vil være at når Europaparlamentet kommer ind over, så bliver fokus på rettigheder alt andet lige styrket. Og det der har været udfordringen og også kritikken af det retlige samarbejde indtil nu er, at det har været styret ekstremt meget af medlemslandene. Så selv om kommissionen har lagt forslag ud med udvidet rettigheder for borgerne, så har medlemslandene forsøgt at minimere det, for de vil gerne bevare kontrollen. Og der tror jeg at Europaudvalget vil være meget opmærksomme på det. Det har vi jo set, f.eks. også med PNR. Det der så kunne tale for at rettighedssiden alligevel ikke får fuld opmærksomhed, det er jo så de her terrorangreb, fordi vi har set at PNR f.eks., som har været parkeret af Europaparlamentet indtil nu, pludselig har fået fart på, fordi det i Paris har ændret parlamentarikernes holdning. Men hvor længe det holder, det ved jeg ikke. Som sagt, er det i sidste ende en kamp, der bliver kæmpet hver eneste dag, og al erfaring viser at Europaudvalget styrker rettighedsdimensionen. Men hvor meget de gør det, det kan vi ikke sige. Det afhænger også af hvem man stemmer ind. Men det nye er jo, at de har medbestemmelse og det er ret afgørende.

**CW:** Nu nævnte du selv alle medlemslandene, og der er jo nogen medlemslande der er mindre kulturelt sammenlignelige med Danmark end andre. Og når man så har gensidig anerkendelse, kan det så ikke i visse tilfælde kompromittere dansk retssikkerhed?

**RAN:** Den du virkelig skal snakke om med det her, det er jo Thomas Elholm, for det er jo det han arbejder med. Ellers så er det lidt 'beyond' min viden. Men hvis jeg skulle sige noget, så er det jo det, at den gensidige anerkendelse ikke er en generel gensidig anerkendelse. Det drejer sig om anerkendelse af nogle helt bestemte kriminalitetsformer, så det begrænser jo i hvert fald alt andet lige det her problem. Men jo, det er da et 'issue', men man skal jo hele tiden spørge sig selv, "hvad er alternativet?". Alternativet ved vi kun lidt hvad er. Det er jo en situation hvor vores retssikkerhed jo også i høj grad er udfordret hvis vi f.eks. bliver taget i tolden i Singapore med hash, altså så er vi virkelig også udfordret af, at der er en rimelig hårdere straf. Men det der er det svære, er det her med at danske dommere skal anerkende en dom i et andet land. Men det som jeg har forstået på Thomas Elholm faktisk, det er en generel praktik at det skal være dobbelt strafbart, altså det skal være strafbart i Danmark med mindst et år. Men der er jo ikke nogen garantier, så jeg synes det er vigtig dimension. Men det er ikke noget jeg ved nok om til, at jeg har mange stærke meninger om det.

**CW:** Så må du også lige sige til hvis du ikke vil svare på, om du ved om der findes nogle sikkerhedsklausuler i EU netop i tilfælde af, at Danmarks retssikkerhed bliver kompromitteret?

**RAN:** Det gør der. I stort set dem alle sammen er der skrevet ind, både chartret for grundlæggende rettigheder og en række andre, så det er der i høj grad.

**CW:** Nu tænker jeg så på noget helt specifikt i protokol 22, hvor der er lavet et princip om, at et forholdsland ikke skal kunne spænde ben for EU's udvikling, altså hvis Danmark ved en tilvalgsordning bliver tungen på vægtskålen, der gør at et forslag ikke kan blive vedtaget, så kan Rådet se bort fra Danmark og vedtage retsakter alligevel. I sådan et tilfælde ville vores indflydelse så overhovedet være reel ved vedtagelsen af retsakter hvis det kun er vores samtykke der tæller?

**RAN:** Man skal huske på hvad baggrunden er for den artikel. Det er nemlig den samme der gælder for briterne og irerne. Og den er aldrig blevet brugt. Den er rent symbolsk efter min bedste overbevisning, fordi der er jo flertalsafstemninger, så Danmark kan jo ikke... Den stammer fra en tid, hvor der var enstemmighed, og der lavede man så den her klausul for, at hvis Briterne skulle finde på at blokere en situation hvor de havde tilvalgt (en retsakt). Det stemte man ikke med flertalsafstemninger, som det er nu. Så man kan sige det er en ren symbolsk artikel, fordi skulle vi have en situation hvor Danmark er det eneste land der er imod en eller anden ting, så vil man normalt altid prøve at finde konsensus, man stemmer jo meget sjældent i rådet. Og så ville de jo altid kunne stemme Danmark ned, uagtet hvad der stod i den protokol. Så derfor er det rent symbolsk. Jeg tror ikke den har nogen effekt.

**CW:** Er der slet ikke noget hvor der er enstemmighed i EU mere?

**RAN:** Jo på enkelte områder som selvfølgelig udenrigspolitikken, men ellers er det flertalsafstemninger. Og så er der dele af familieretten, men den grundlæggende procedure nu er flertalsafstemninger på hele området.

**CW:** Vil det at overlade den sidste suverænitet på retlige og indre anliggender til EU, være en trussel mod nationalstatens overlevelse?

**RAN:** Nej det mener jeg virkelig ikke. Men jeg synes det er... og du siger nationalstat og ikke den suveræne stat...

**CW:** Ja altså om det kan medføre i sidste ende vil opløse Danmark som nationalstat?

**RAN:** Det tror jeg ikke. Det tror jeg der er andre ting der gør. Der er langt stærkere kræfter der gør det. Vi skal hele tiden huske på hvad det er det er. Det er ikke retspolitikken som sådan. Det er den

grænseoverskridende kriminalitet eller regler for grænseoverskridende handel. Så det er jo i høj grad processuelle hjælperegler til det indre marked, og det indre marked er jo langt mere voldsom i sin indgriben i vores dagligdag end det her område reelt er.

**CW:** Men jeg stiller spørgsmålet fordi strafferet netop er sådan en grundsten i nationalstatens...

**RAN:** Jeg tror vores NATO medlemskab er... Altså hvis man går helt tilbage til en hobbesiansk forståelse af staten, så er sådan en forsvarsalliance... det dét at vi bliver tvunget i krig, hvis et af vores NATO medlemmer bliver angrebet, mener jeg, hvis man skal lave en komparation, er mere voldsomt... Ja det er rigtigt der er et samarbejde på det strafferetlige område, men det er så lidt i forhold til den generelle strafferet. Der kan sagtens komme mere i fremtiden, men på nuværende tidspunkt så er det så lille en del af det generelle strafferetlige system, at jeg ikke mener det er det der underminerer... Men EU samarbejdet som sådan - ja nu går det jo mere den modsatte vej i øjeblikket - vil jeg sige er mere dybdegående på et eller andet plan. Men det er jo i sidste ende hvordan du definerer nationalstaten.

**CW:** Men ligesom du lige nævnte det der med NATO, er der så i nogle henseender i EU hvor man kan blive tvunget til noget, måske ikke lige krig, men i andre ting?

**RAN:** Altså det ville man jo gerne, men det lykkes jo ikke for landene at blive enige. Så der er ikke nogen artikler i traktaten der giver den musketer-ed som NATO giver. Så det er ikke forpligtende på den måde, tværtimod faktisk. Og det er måske også derfor, at udenrigspolitikken ikke går så forfærdelig hurtigt, for man har bedre mulighed for det der hedder konstruktiv afståelse, dvs. man ikke vil deltage i en eller anden udenrigspolitik. Og så er der jo selvfølgelig også enstemmighed, så derfor sker der ikke så forfærdelig meget på det område.

**CW:** Hvis vi nu går lidt mere over til noget lovgivningsmæssigt, så har jeg også snakket med Dansk Erhverv, og de anbefaler tilvalgsordningen, da de mener det vil ligestille danske virksomheder på det indre marked. Er der overhovedet noget du kan komme i tanke om, der ikke ville gavne danske virksomheder ved en tilvalgsordning?

**RAN:** Ja altså danske virksomheder der snyder eller begår noget ulovligt bliver jo ikke gavnet af det. Altså hvis man skulle sige noget. Hvis du f.eks. skylder penge til en slovensk forretningsmand, og du ikke har lyst til at betale dem, så beskytter retsforbeholdet dem, ligesom det så er en ulempe for dem der har penge til gode. Det beskytter jo ikke, men man kan sige det gør det sværere for udenlandske virksomheder, at få de penge til gode som de havde.

**CW:** Men er der ikke noget der beskytter danske virksomheder i retsforbeholdet?

**RAN:** Nej ikke andet end dét, at det er lille smule sværere, hvis danske virksomheder f.eks. er gået konkurs eller har leveret nogle varer som ikke er i overensstemmelse med kontrakten, så vil det være sværere for den udenlandske virksomhed fra et andet EU-land at få sine penge tilbage.

**CW:** Nogle partier har foreslået den her begrænsede tilvalgsmodel, hvor man kun stemmer om at være med i Europol. Ved du om det ville være i overensstemmelse med EU-retten?

**RAN:** Jamen det vil det da, fordi det der er princippet det er at man stemmer om Danmark vil gøre brug af protokol 22 eller ej. Og så meddeler vi så, hvis danskerne siger ja, at det vil vi gerne. Så har vi så hjemme bestemt os til, at vi kun vil bruge den på et eller måske flere områder, og det står os sådan set frit for. Så der er ikke noget der er i strid med... Altså, protokol 22 siger jo ikke noget om hvor meget vi skal tilvælge, eller hvordan vi skal afholde vores afstemning. Den siger bare, at nu er det dét der gælder. Det man bare ikke kan, det er man kan f.eks. ikke skrive i loven, at vi ikke vil vælge Schengen på overstatsligt niveau. For det står i protokollen, at man automatisk gør, så man kan ikke skrive noget i loven der er i modstrid med protokol 22, men man kan sagtens lave en afstemning der hedder "vi vil kun bruge protokol 22 til at tilvælge Europol". Det kan man sagtens.

**CW:** Ok, så man kunne udskrive en ny afstemning om, at man vælger tilvalgsordningen, og det eneste man vælger til, til at starte med, det er Europol?

**RAN:** Det kan man sagtens ja.

**CW:** Per Lachman har sagt, at han synes det ville være lidt slesk eller snyd, hvis vi gjorde det på den måde.

**RAN:** Ja det er mere, at det politisk jo ikke er beregnet til det. Men der er ikke noget juridisk formelt i vejen for at man gør det. Jeg tror han tænkte – han har jo selv siddet og forhandlet den – at det jo ikke er det den er beregnet til. Den er beregnet til, at den tager højde for den situation at Danmark forlader en stor del af retlige og indre anliggender, og hvad gør man ved det, og så har man den her løsning. Ved kun at tilvælge Europol, har man jo ikke rigtig løst det problem, men det betyder jo ikke, at man ikke kan. Det er bare en anden måde at bruge tilvalgsordningen på, end man havde tænkt da man forhandlede den.

**CW:** Jeg læste også erklæringen til Irlands model, og der stod, at de efter 3 år kunne evaluere tilvalgsordningen, det ved jeg så ikke om de har gjort...

**RAN:** Ikke mig bekendt.

**CW:** Nej, men ville vi også kunne få sådan en erklæring?

**RAN:** Det kan vi sagtens, men den betyder jo ikke noget. En erklæring har jo ikke samme bindende betydning som en protokol. Så det er mere noget det land gerne vil sige som et signal, og det den betyder, det er, at de bare gerne ville have været med i det hele. Så det de dermed siger er, "måske kunne vi droppe tilvalgsordningen og så være med i det hele", men det har de mig bekendt ikke gjort.

**CW:** Så det betyder ikke, at man siger "det synes vi ikke lige om, vi vil gerne gå tilbage til ikke at have en tilvalgsordning", det betyder, at hvis man nu er helt vild med det, kan man godt droppe den og blive fuldgældigt medlem?

**RAN:** Ja. Det er dét der ligger i det.

**CW:** Men det kan man vel til hver en tid?

**RAN:** Ja, og det er også derfor, at det mere er et signal. På samme måde som de også siger i erklæring, at de gerne vil være med i så meget politisamarbejde som muligt. Det er et politisk signal, men det er ikke noget der har juridisk betydning.

**CW:** Men uanset om vi har retsforbeholdet eller en tilvalgsordning, kan begge dele signalere lidt uvilje eller tøvende deltagelse i samarbejdet. Og tiltrædelseskriterierne, der ironisk nok hedder 'Københavnerkriterierne', betinger et ansøgerland til at være i stand til, at påtage sig de forpligtelser som der følger med et medlemskab, herunder alle de her mål om politisk og økonomisk union. Kommer det ikke til at få konsekvenser for Danmark, hvis ikke vi afskaffer forbeholdet helt?

**RAN:** Joo, men nu har vi jo retten. Vi har jo den formelle og dermed også den politisk ret til at have det her forbehold, så der er ikke nogen der stiller spørgsmålstegn ved det, andet end at det selvfølgelig er i strid med den grundlæggende idé i samarbejdet, nemlig at alle lande er bundet af de samme regler. Men det er jo også en undtagelse, deraf navnet. Det er jo en helt særlig situation man har givet til et land, som har haft den her folkeafstemning, og hvis ikke vi havde sagt nej til Maastricht i 1992, så var vi ikke her hvor vi er i dag. De øst – og centraleuropæiske lande har jo ikke de muligheder. De har jo også spurgt om alle mulige ekstra forbehold da de forhandlede deres optagelse og der, som du siger dér, det har de ikke fået lov til. De har fået lov til små ting, men ikke sådan nogle store forbehold. Jeg er heller ikke sikker på, at hvis det var sket i dag, at vi havde fået de forbehold, fordi der er altså et andet antal medlemmer og EU ser anderledes ud. Dengang var det jo bare 15 mennesker rundt om et bord, og Danmark fyldte alt andet lige mere i samarbejdet, og tyskerne var mere opmærksomme på det osv. Der er ingen der ved hvad der var sket i dag, men altså

det er nogen ret voldsomme forbehold, og det vidste man heller ikke dengang da man lavede dem. Og så var der mange grunde til, at vi har de undtagelser som er så store, men nu de der, kan man sige.

**CW:** Men bliver Danmark 'straffet' i EU for sine forbehold?

**RAN:** Jeg tror mere Danmark straffer sig selv. Det er klart, der er jo masser af naturlige konsekvenser af forbeholdet, herunder at man ikke har stemmeret. Og så tæller man jo ikke med.

**CW:** Jeg tænker mere på et mere administrativt plan med diplomater fra hele verden der skal blive enige om et eller andet...

**RAN:** Det er jo noget af det jeg har undersøgt i min bog. Ja ok på den måde. Du mener sådan socialt hvordan man forhandler og sådan noget?

**CW:** Ja spørgsmålet er udledt af din bog faktisk.

**RAN:** Yes, det er helt sikkert. Det har stor betydning for Danmarks positionering, og det vil det jo også have hvis vi først har retsforbeholdet. Jeg har jo det her citat med den her franskmand som siger, at Danmark ikke har nogen vision på det her område. Så det gør vi da, vi bliver straffet og vi straffer os selv. Med selvcensur osv., men også bare at... Det er meget spændende hvad det betyder nu her i fremtiden, hvis vi fortsætter med et fuldt forbehold fordi, for jeg tvivler på, at det overhovedet vil give mening at sende ministre afsted, for hvad skal de ministre egentlig snakke om, hvis vi alligevel ikke er bundet af noget af lovgivningen. Der tror jeg man vil nøjes med at sende embedsmænd afsted, og det vil jo også påvirke hvordan Danmark bliver opfattet, fordi det viser jo hvor lidt vi prioriterer samarbejdet.

**CW:** Men hvis nu man så sender embedsmænd afsted til alle de her forhandlinger, når nu vi har sagt ja til at beholde forbeholdet, vil de så ikke stadig have ting at skulle have sagt. Vil de ikke, selvom vi ikke bliver berørt af beslutningerne, stadig godt kunne have indflydelse i sådan nogle forhandlinger?

**RAN:** Det ved jeg ikke. Altså det bliver meget sværere i den situation, for hidtil har skiftende regeringer jo sagt, "vi vil ind i kerne af Europa. Vi venter på en god lejlighed til at tage en folkeafstemning". Det har ligesom været signalet, og det har alle landene vidst, og derfor er Danmark også blevet set, og vi har jo også deltaget i det retlige samarbejde. Men nu er det jo en anden situation, fordi nu er der kommet er nej til den her tilvalgsordning, og alle kan godt regne ud at der kommer ikke lige et øjeblik hvor Danmark pludselig er med igen. Så hvorfor skulle man egentlig lytte til den danske stemme når, når Danmark selv har sagt "vi skal ikke med i det her". Det tror jeg bliver

meget sværere nu, end før hvor man havde den her 'midlertidige situation'. Udover at man jo formelt ikke stemmer med, så kan det jo være hvis man har et eller andet helt konkret... Men det bliver jo svært at argumentere for, at vi overhovedet skal have taletid og bruge andre menneskers tid på den måde, hvis man ikke er med i forhandlingerne og heller ikke bliver bundet af det. Jeg tror det bliver svært.

**CW:** Hvis så vi skelner mellem tilvalgsordningen og at afskaffe retsforbeholdet helt, hvor ville vores forhandlingsposition så være størst?

**RAN:** Det er klart, at det ville være hvis vi afskaffede det helt. Det er der slet ikke nogen tvivl om.

**CW:** Ja. Vil der ikke være nogle situationer hvor vi ved en tilvalgsordning kunne få nogle ting til at ske ved, at sige "vi vil kun tilvælge dem hvis der sker det og det og det?"

**RAN:** Det er jeg ret sikker på ikke vil være tilfældet. Man kan måske tænke sig nogle situationer, men jeg har svært ved at forestille mig nogen. Det skulle så være inden for de 3 måneder hvor de ligger på bordet. Det har jeg meget svært ved at forestille mig, fordi der er 28 lande, og fordi vi er så små. Måske kunne briterne gøre det, men jeg har heller ikke hørt at briterne har haft mulighed for det.

**CW:** Nej, men det hørte jeg nemlig, at irerne havde. De havde i en situation udnyttet deres tilvalgsordning på den måde til at forhandle en aftale de så ville vælge efterfølgende.

**RAN:** Ok, ved det hvad det var for et område?

**CW:** Nej jeg kan ikke huske det. Det var på en konference CBS havde lavet, hvor der kom en irer og en englænder der havde været med til de her forhandlinger, men jeg ikke huske det.

**RAN:** Men så kunne man jo godt forestille sig det måske, men det er så en enkeltsag, men jeg tror ikke sådan generelt... Men jo lad os holde den åben, at der kan godt være en eller anden situation, hvor det måske også er vigtigt for de andre.

**CW:** Men det ville ikke være sådan man udnyttede den?

**RAN:** Nej det tror jeg ikke, og det har jeg heller ikke hørt briterne sige. Tværtimod, jo hurtigere vi siger vi tilvælger jo bedre, inden de 3 måneder, for så har vi indflydelse fra starten af. Og det de også har beklaget sig over er, at hvis der er usikkerhed om hvem tilvælger eller ikke tilvælger, så er der generel usikkerhed om deres deltagelse og dermed, hvorfor skulle man så lytte så meget til dem.

**CW:** Hvis vi nu inden for de 3 måneder siger vi gerne vil være, så er vi også bundet af den uanset udfaldet af retsaken ikke?

**RAN:** Ja det er det der er risikoen ved det. Og man kan også sige, jamen sådan er det jo med al lovgivning i dag. Men nu får man pludselig muligheden for ikke at være med. Og det som briterne fortæller i forhold til det der valg mellem at tilvælge senere og tilvælge fra starten det er, at hvis de tilvælger senere så har de... (uklart), så derfor forsøger de hvis de tror det ender det rigtige sted for dem, at tilvælge fra start, for så får de indflydelse. Men det er det der er risikokalkulen, man selvfølgelig skal lave.

**CW:** Så Danmark ville have den bedste forhandlingsposition og den største indflydelse, hvis vi helt afskaffede retsforbeholdet?

**RAN:** Ja. Jeg tror ikke du kan finde nogen der ville sige andet. Sådan overordnet. Men det er klart, at der kan så være de der eksempler som man ikke lige kender endnu. Man kan forestille sig, at der kunne være nogle enkle situationer hvor man kunne bruge det. Men som overordnet set så ja.

**CW:** Men ville vi så ikke også være utrolig sensitive over for den påvirkning EU så kan give os hvis vi er fuldgyldigt medlem?

**RAN:** Ja det klart for så er det der vi er med i mest.

**CW:** Hvis man nu vejer indflydelse og påvirkning op mod hinanden...

**RAN:** Ja og den er ikke 1:1, det er det der er det svære. Hvis det bare var at hver gang man tilvalgte, så ville man vide at så var man så og så meget påvirket, men sagen er det, at selvom man ikke tilvælger på det strafferetlige område, så har man jo bare justeret strafferetten i Justitsministeriet. Så det der integrationsdilemma, autonomi vs. Indflydelse, den er bare ikke 1:1 overhovedet. Og det er det der gør det rigtig svært, og det kan man også se med strafferetten, at der tilpasser Danmark sig alligevel, enten fordi vi er tvunget til det eller fordi vi har lyst til det. Og det gør, at man ikke kan gøre det op så enkelt, og det tror jeg er en virkelig vigtig indsigt, og det gælder i alt internationalt samarbejde. Og den formelle suverænitet man afgiver er ikke nødvendigvis udtryk for at man så bliver mere eller mindre påvirket, fordi man gør det jo også på alle mulige andre områder, netop ved at kopiere lovgivning f.eks. eller tilpasse sig, uden vi andre ved det. Det foregår jo også i efterretningstjenester osv. uden vi ved det. I hvert fald tror jeg man skal passe meget på med at tro, at man så ved, at ved at stå udenfor, er vi ikke påvirket, for det har vi fået bevist at det er vi. Enten fordi vi selv vælger det i form af embedsmænd eller fordi vi er tvunget til det.

**CW:** Ok, det var sådan lige hvad jeg havde tænkt jeg ville spørge dig om. Er der andet som du synes der er relevant at nævne?



**RAN:** Nej, men det bliver da utrolig spændende hvad der sker i fremtiden.

**CW:** Så vil jeg sige mange tak for at du tog dig tid til at hjælpe mig.

**RAN:** Jamen det var så lidt og jeg håber du får en god skriveproces med det her spændende emne.