



UDENRIGSMINISTERIET

Notat til Folketingets Europaudvalg – orientering om afgivelse af indlæg i sag for EU-Domstolen C-479/21 PPU, Governor of Cloverhill Prison m.fl.

Indledning og baggrund

Ved kendelse af 30. juli 2021 har den irske Højesteret forelagt EU-domstolen to præjudicielle spørgsmål om det irske retsforbehold og betydningen heraf for aftalerne om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af EU¹ (herefter ”Udtrædelsesaftalen”) og Handels- og Samarbejdsaftalen mellem EU og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland² (herefter ”Handels- og Samarbejdsaftalen”).

Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt Domstolens svar på, om henholdsvis Udtrædelsesaftalens og Handels- og Samarbejdsaftalens bestemmelser om den europæiske arrestordre er bindende for Irland i lyset af det irske retsforbehold.

De irske sager, der ligger til grund for den præjudicielle sag, drejer sig om to personer, der er varetægtsfængslet på baggrund af europæiske arrestordre med henblik på udlevering til Storbritannien til henholdsvis retsforfølgning og strafafsoning.

Den europæiske arrestordre³ gør det muligt at udlevere mistænkte til straffesager til andre EU-lande. Det følger af henholdsvis Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen, at den europæiske arrestordre og bestemmelser, der svarer hertil, fortsat finder anvendelse for Storbritannien i en overgangsperiode, og at der herefter er mulighed for at aftale en videreførelse.

Den forelæggende ret peger i den forbindelse på, at nogle af bestemmelserne i henholdsvis Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen – herunder dem om den europæiske arrestordre – vedrører området for retlige og indre anliggender (”RIA”). Irland har et retsforbehold, hvorefter Irland ikke er bundet af EU-retsakter eller internationale aftaler indgået af EU på RIA-området, medmindre Irland benytter sig af en opt-in-ordning.⁴ For så vidt angår Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen har Irland ikke benyttet sig af opt-in-ordningen, da Irland ikke anså protokollen for at finde anvendelse.

Ved EU-Domstolen behandles sagen efter en særlig hasteprocedure,⁵ hvor det alene er den relevante medlemsstat og institutionerne, der kan afgive skriftlige indlæg.

¹ Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (2019) O.J. C3841/1.

² Handels- og samarbejdsaftalen mellem Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland (2020) O.J. L444.14.

³ Rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem EU-landene.

⁴ Protokol 21 til TEUF og TEU.

⁵ EU-Domstolens procesreglement del III, kapitel 3.

Enhed:

JTEU

Sagsbehandler:

Monica Eimert/Liv Teilgård

Dato:

23. september 2021

Sagsnummer:

2021-31776

Bilag:

Den danske regering og andre medlemsstater har mulighed for at deltage i den mundtlige forhandling af sagen.

Regeringens interesse i sagen

Ligesom Irland har Danmark et retsforbehold, hvorefter Danmark ikke er bundet af EU-retsakter eller internationale aftaler indgået af EU under henvisning til TEUF tredje del, afsnit V om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.⁶ I modsætning til Irland har Danmark dog ikke en opt-in-ordning, hvorfor Danmark ikke kan vælge at være bundet af en specifik retsakt, der har hjemmel i TEUF tredje del, afsnit V.

Det irske og det danske retsforbehold har samme anvendelsesområde. Såfremt Domstolen måtte komme frem til, at Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen ikke er fuldt ud bindende for Irland, fordi Irland ikke har ”optet in” i de dele af aftalen, der vedrører TEUF tredje del, afsnit V, vil dette have betydning for, i hvilket omfang Danmark er bundet af aftalerne.

Dertil kommer, at Domstolens besvarelse af spørgsmålene kan have en mere generel betydning for fortolkningen af det danske retsforbehold.

Det er på den baggrund regeringens opfattelse, at Danmark bør afgive mundtligt indlæg i sagen i overensstemmelse med den tilgang, man fra dansk side har indtaget under forhandlingerne om de nævnte aftaler.

Der bør således argumenteres for, at hjemmelen for en international aftale indgået af EU er afgørende for, om forbeholdsprotokollerne finder anvendelse. Protokollerne finder således alene anvendelse, hvis en international aftale er indgået med hjemmel i TEUF tredje del, afsnit V om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Udtrædelsesaftalen og Handels- og Samarbejdsaftalen har ikke hjemmel heri. Udtrædelsesaftalen har hjemmel i artikel 50 TEU, og Handels- og Samarbejdsaftalen har hjemmel i artikel 217 TEUF, hvorfor aftalerne ikke er omfattet af det danske forbehold. Spørgsmålet, der er rejst i den irske sag, er, om artikel 50 TEU og artikel 217 TEUF henholdsvis udgør fornøden og tilstrækkelig hjemmel for de to aftaler henset til, at nogle af bestemmelserne i aftalerne – herunder de, der vedrører den europæiske arrestordre – vedrører området for retlige og indre anliggender.

I den forbindelse vil regeringen argumentere for, at Handels- og Samarbejdsaftalen er indgået med rette hjemmel i form af artikel 217 TEUF. Det bemærkes i øvrigt, at den europæiske arrestordre er bindende for Danmark, da aftalen er vedtaget i 2002. Den er derfor indgået på mellemstatsligt niveau. Det danske forbehold finder derfor ikke anvendelse.

Det er regeringens opfattelse, at en sådan fortolkning er i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis. Det følger af fast praksis, at valget af hjemmel skal foretages på

⁶ Protokol 22 til TEUF og TEU.

grundlag af objektive forhold, baseret på indholdet af den endelige aftale. Ifølge praksis,⁷ skal der foretages en vurdering af tyngdepunktet i den påtænkte aftale, herunder mål for og indhold af den påtænkte aftale, eventuelt dobbelt formål og undersøgelse af de forskellige elementers fremherskende eller underordnede karakter for at vurdere hvor tyngdepunktet i aftalen ("center of gravity"), befinder sig. Et enkeltelement⁸ er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til at retfærdiggøre henvisningen til flere hjemler, især ikke hvis et andet element klart er dominerende. Det gælder også, selv om bestemmelserne måtte etablere specifikke forpligtelser for parterne, så længe forpligtelserne ikke har et sådant omfang, at de kan anses for at udgøre særskilte mål i forhold til hovedformålet med aftalen⁹.

Det er samtidig vigtigt for regeringen, at der ikke kan rejses tvivl om Danmarks fulde deltagelse i Handels- og Samarbejdsaftalen inden for rammerne af det danske EU-medlemskab.

Orientering om forslag til rådsafgørelse om EU's position fsva. forlængelse af perioden i Handels og Samarbejdsaftalens artikel 540, stk. 3, om Prüm-samarbejdet

Det tilføjes, at selvom Handels- og Samarbejdsaftalen er indgået med hjemmel i artikel 217 TEUF, kan der stadig fremadrettet opstå spørgsmål om rette hjemmel for evt. efterfølgende beslutninger i EU om forlængelse m.v. af dele af aftalen. Det er f.eks. tilfældet for så vidt angår det fremsatte forslag til rådsafgørelse om, hvilken position EU skal indtage i en komité, der skal udmønte en bestemmelse i Handels- og Samarbejdsaftalen om forlængelse af en frist for forhåndsevaluering af UK for fortsat deltagelse i det såkaldte Prüm-samarbejde om DNA, fingeraftryk mv.¹⁰ Denne mulighed for fristforlængelse er direkte hjemlet i selve Handels- og Samarbejdsaftalen, som er bindende for Danmark. Vedtagelsen af forslaget til rådsafgørelsen om EU's position fsva. forlængelse af perioden i samarbejdsaftalens artikel 540, stk. 3, om Prüm-samarbejdet vil derfor også på tilsvarende vis være bindende for Danmark.

⁷ I dom af 11. juni 2014 sag C-377/12 (Filippinerdommen) annullerede EU-Domstolen Rådets afgørelse om, at den internationale aftale ud over hjemmel i TEUF art. 207 og 209, også skulle have RIA-hjemmel, fordi aftalen indeholdt bestemmelser om tilbagetagelse. EU-Domstolen fandt at RIA-elementerne var sekundære og indirekte i forhold til andre elementer. Dommen havde den betydning, at DK, IE og UK blev bundet af aftalen. Rådsafgørelsen blev pga. dommen ændret således, at den alene var hjemlet i TEUF art. 207 og 209.

⁸ Se dom 4. september 2018 i sag C-244/17, der omhandler EU's partnerskabsaftale med Kasakhstan. I denne sag blev Rådets afgørelse annulleret af EU-Domstolen idet det var med urette, at der var blevet tilføjet en FUSP-hjemmel. I dommen fastslås det, at relationer mellem partnerskabsaftalen og FUSP ikke er tilstrækkelige til, at det kan antages, at retsgrundlaget skal inkludere FUSP, idet disse bestemmelser ikke har en rækkevidde, så de kan anses for at udgøre et særskilt led i aftalen, og da de er af accessorisk karakter i forhold til aftalens to led, som er den fælles handelspolitik og udviklingssamarbejdet.

⁹ Se C-377/12 (Filippinerdommen) præmis 59

¹⁰ Ligesom det er tilfældet fsva. den europæiske arrestordre, er Danmark med i Prüm-samarbejder, der følger af en rammeafgørelse fra før Lissabontraktatens ikrafttræden.