

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
2. Afhandlingens metode, emne og kildeanvendelse m.m.	7
2.1. Valg af emne.....	7
2.2. Kildeanvendelse	8
2.3. Begrundelse for til- og fravalg.....	8
3. Traktatgrundlagets udvikling	10
3.1. EF-traktaten.....	10
3.2. Schengen-konventionen.....	10
3.3. Maastricht-traktaten	11
3.4. Søjlestrukturen	12
3.5. Det danske retsforbehold	13
3.6. Amsterdam-traktaten.....	15
3.7. Nice-traktaten.....	16
3.8. Sammenfatning.....	16
4. Implementering af EU-retten	17
4.1. Grundlæggende principper.....	17
4.1.1. Retssikkerhed.....	19
4.2. EF-domstolens fortolkningsstil	19
4.3. Traktater	21
4.4. Forordninger.....	22
4.5. Direktiver	22
4.6. Beslutninger	27
4.7. Rameafgørelser	27
4.8. Sammenfatning.....	30
5. Magtkampen – Kommissionen og medlemsstaterne	31
5.1. Kommissionen mod Rådet - Sag C-176/03	32
5.1.1. Generaladvokatens forslag til afgørelse.....	36
5.1.2. Regeringens fortolkning af dommen	37
5.1.3. Dommens virkning	39
5.2. Kommissionen mod Rådet – Sag C-440/05.....	41

5.2.1.	EF-domstolens afgørelse	44
5.2.2.	Generaladvokatens forslag til afgørelse.....	45
5.2.3.	Dommens virkning	46
5.3.	<i>Direktivændring på baggrund af afgørelsernes konsekvenser</i>	48
5.4.	<i>Sammenfatning</i>	51
6.	Kompetencefordelingen mellem EF-domstolen og de nationale domstole	53
6.1.	<i>Præjudiciel forelæggelse af Grøngaard & Bang-sagen</i>	53
6.1.1.	Generaladvokatens forslag til afgørelse.....	55
6.1.2.	EF-domstolens afgørelse	56
6.1.3.	Den danske afgørelse.....	57
6.2.	<i>Sammenfatning</i>	58
7.	Danmarks stilling efter Lissabon-traktaten	59
7.1.	<i>Lissabon-traktaten</i>	60
7.2.	<i>Sammenfatning</i>	62
8.	Afslutning	63
8.1.	<i>Konklusion</i>	63
9.	English Summary	65
10.	Kildefortegnelse	67

1. Indledning

EU-retten har inden for de forskellige sektorer en række sanktionsmuligheder. Bl.a. inden for konkurrenceretten har Kommissionen som det eneste område kompetence til at udstede bøder til virksomheder der overtræder EU-retten. Inden for fiskeri, landbrug og strukturudvikling anvendes administrative sanktioner overfor støttemodtagerne og afgiftsbetalerne. Sanktionshjemlen er fastsat i forordninger, som de nationale myndigheder sanktionerer ud fra. De strafferetlige sanktioner er normalt udelukkende et anliggende, som er overladt til medlemslandene, men efter EU-retten stilles der flere vidtgående krav til sanktioneringen.¹

Tanken om, at handlinger som forbrydelser skal betragtes ens i alle medlemslandene kan i teorien virke fornuftig, men i praksis er det næppe realiserbart. De nationale straffesystemer består af en indre sammenhæng, mellem hvad de anser for strafbart, hvilke strafferammer, og hvilke straffeprocessuelle indgreb der er mulighed for. De nationale straffesystemer udspringer fra medlemslandenes kulturelle forhistorier og værdigrundlag. Ved at harmonisere nogle dele af strafferetten i et fællesskabsretligt regi, ryger den indre sammenhæng. Når f.eks. det danske straffesystem har fastsat hvilke forbrydelser de anser for grov uagtsomme og fastsat dertilhørende sanktioner, undermineres den legitimitet der er opbygget i den indre sammenhæng mellem indgrebets styrke og forbrydelsens grovhed, hvis Fællesskabet har kompetence til at pålægge medlemslandene sanktionstyper. En strafferetlig regulering er yderst vanskelig, idet hensynet til medlemsstaternes suverænitet og borgernes retssikkerhed samt hensynet til EU-rettens effektive virkning skal iagttages. På det mellemstatslige niveau anvender medlemslandene rammeafgørelser til at tilnærme sig hinandens lovgivning. Rammeafgørelser har stor lighed med direktiver, men den væsentligste forskel er, at rammeafgørelser skal vedtages enstemmigt. Fællesskabet har i flere sager forsøgt, at få disse rammeafgørelser annulleret og indfører direktiver som erstatning. Denne harmonisering som Fællesskabet forsøger at indføre, indebærer som sagt en væsentlig afbalancering - på den ene side vægtes medlemslandenes suverænitet og den indre sammenhæng, på den anden side taler klare retningslinjer og en effektivisering af EU-retten. Det er dette spørgsmål, der er kernefeltet i denne afhandling, da der er skabt en glidebane mellem hensynet til borgernes retssikkerhed over for hensynet til Fællesskabets muligheder for magtanvendelse i EU. Det var alment antaget, at EF-traktaten ikke indeholdt hjemmel til at fastlægge, hvilke handlinger der måtte anses for værende strafbare eller til at pålægge medlemslandene til at indføre strafferetlige sanktioner. Denne problemstilling belyses ved hjælp af EF-domstolens praksis, der har afsagt nogle opsigtsvækkende domme, der vedrører Fællesskabets kompetence. Nærmere om det

¹ Elholm, *Sanktionering af EU-retten*, 2008, side 251-252

kan begrundes, at der sker en fælles kriminalisering af de groveste overtrædelser og derved må det afklares, om en sådan vedtagelse hører under søjle 3 og derfor påhviler Rådet eller under søjle 1, fordi der er tale om en fællesskabsaktion.

Jeg finder det derfor interessant, at undersøge hvordan EF-domstolen har forsøgt at løse denne magtkamp mellem Fællesskabet og medlemslandene. Dette giver anledning til følgende problemfelt;

EU-retten – med særlig vægt på den nationale afsmitning af borgernes retssikkerhed ved EU's fastsættelse af sanktioner i forhold til en effektiv håndhævelse af EU-retten.

2. Afhandlingens metode, emne og kildeanvendelse m.m.

Afhandlingens problemformulering skal besvares via kombinationen af EU-retten og grundlæggende principper. Der er tale om en retsdogmatisk fremstilling, da grundfundamentet i afhandlingen består af, at beskrive, fortolke og analysere gældende EU-ret.² Dette skulle frembringe et billede af, hvorledes retstilstanden er nu og en efterfølgende undersøgelse af, hvorledes den evt. kan komme til at se ud i fremtiden.

Jeg har valgt, at opbygge afhandlingen således, at jeg først beskriver og undersøger EU-rettens grundlag, herunder traktatudviklingen, søjlestrukturen og det danske forbehold. Derefter behandles implementeringen af EU-retten, herunder EU-rettens retskilder, EF-domstolens fortolkningsstil og grundlæggende principper. Navnlig har direktiver og rammeafgørelser betydning i dette afsnit, da det formentlig vil klarlægge fordelingen af den strafferetlige kompetence mellem søjle 1 og 3. De grundlæggende principper skal undersøges i forbindelse med EU-rettens sanktionsmuligheder, bl.a. om retssikkerhedsprincippet tages i betragtning. Retssikkerhedsprincippet er et gennemgående område i afhandlingen og behandles derfor flere steder.

Kombinationen af EU-rettens søjlestruktur og sanktionsbeføjelserne, herunder kompetencefordelingen inden for Fællesskabet, udledes af et par domme fra EF-domstolen. Begrebet *Fællesskab* omfatter det overstatslige niveau, altså søjle 1-samarbejdet. Endvidere behandles en dansk strafferetssag, angående fortolkningen af en EU-bestemmelse i forhold til retssikkerhedsprincippet. Afslutningsvis undersøges det, hvorvidt Lissabon-traktaten påvirker/ændrer Danmarks stilling i EU. Afhandlingen afsluttes med en sammenfatning og vurdering af problemfeltet.

2.1. Valg af emne

EU-retten med vægt på kompetencefordelingen er valgt som emne, da det er et område der har udviklet sig meget og har stor politisk interesse. Området er aktuelt inden for EU's strafferetspolitik, og det er et område der i mange år, har været forsøgt harmonisering af. Området omfatter både regler inden for 1. søjle og 3. søjle og det berører derfor flere politiske, juridiske og samfundsmæssige niveauer i EU-samarbejdet. Endvidere bærer området præg af forholdet mellem borger-stat-union, hvor interesser som retssikkerhed, suverænitet og unionsmålsætninger indgår.

² Wegener, *Juridisk metode*, 2000, side 51

2.2. Kildeanvendelse

Der findes en omfattende EU-retlig litteratur, og jeg har anvendt bøger, artikler og internetsider til informationssøgning. EF-domstolens praksis er den væsentligste kilde ved beskrivelse af afhandlingens emne. I den forbindelse har forarbejder til den fælles lovgivning haft stor betydning, enten til at understøtte eller sætte spørgsmålstegn ved Domstolens afgørelser. Som Jens Hartig Danielsen beskriver i hans afhandling³, har forarbejder en meget begrænset betydning som fortolkningsfaktor. Han har en længere diskussion herom, og kommer frem til, at udgangspunktet er, at borgerne skal kunne støtte ret på grundlag af lovgivningens ordlyd, i det omfang forarbejderne ikke er offentliggjort. Det beror således på en konkret vurdering af forarbejdernes anvendelighed som fortolkningsfaktor.⁴ Betydningen af EF-domstolens fortolkningsstil behandles yderligere i afsnittet "*Implementering af EU-retten*".

Der findes en række internet adresser, hvor jeg har fundet EU-materiale. Den mest anvendte til søgning af domme og retsakter har været EUR-lex (eur-lex.europa.eu). På Domstolens hjemmeside (curia.eu.int) har jeg fundet praksis fra Domstolene. For at finde baggrundsviden og verserende forslag har jeg bl.a. anvendt Kommissionens hjemmeside (ec.europa.eu) og Folketingets EU-oplysning (eu-oplysningen.dk), samt Folketingets hjemmeside (folketinget.dk). Folketingets EU-oplysning har desuden udarbejdet små-tryk, som jeg har rekvireret, for at få et overblik over EU's historie og opbygning.

2.3. Begrundelse for til- og fravalg

Udgangspunktet i denne afhandling er sanktionskompetencen inden for den strafferetlige retsdisciplin, hvor fordelingen af kompetence inden for Fællesskabet er kerneområdet, herunder tages der ikke stilling til straffeprocessen, kontrol og retshåndhævelse. I den forbindelse er det væsentlig, at inddrage EU-retlige grundelementer, herunder søjlestrukturen og dens udvikling. De danske retsforbehold, dvs. det retlige og indre anliggender behandles, men de øvrige tre retsområder, Den Økonomiske og Monetære Union, forsvarspolitik og Unionsborgerskabet er uden for afhandlingens område. Det danske retsgrundlag inden for strafferetten og det dertilhørende lovgrundlag behandles ikke.

Retssikkerhedsprincippet udgør en underkategori til kerneområdet og bliver ikke behandlet dybdegående, men anvendes som et generelt begreb. Dette omfatter en undersøgelse af retsprin-

³ *Parallelhandel og varernes frie bevægelighed*, Århus Universitet 2004

⁴ Danielsen, *Parallelhandel og varernes frie bevægelighed*, 2005, side 23-24

cipper, der er af betydning i forhold til retssikkerhedsprincippet. Det falder uden for afhandlingens problemfelt, at tage nærmere stilling til øvrige retsområder, bl.a. immaterialret, erstatningsret og forvaltningsret. Som det fremgår, er emnet begrænset til sanktionskompetencen. Miljøpolitikområdet er udgangspunktet og de dertilhørende rammeafgørelser. Det betyder bl.a. at områder som bekæmpelse af hvidvask, falskmøntneri og terrorisme, ikke falder ind under afhandlingens kerneområde. I nogen grad er dette en svaghed ved afhandlingen, da øvrige områder kunne belyse sanktionsmulighederne inden for Fællesskabet. Jeg har forsøgt, at afhjælpe denne svaghed ved i et vist omfang, at inddrage generelle principper og retsgrundsætninger, der er gældende inden for EU-retten.

Afhandlingens analyser er baseret på retspraksis fra EF-domstolen og de danske domstole. Det er kun de væsentligste præmisser/påstande, der har tilknytning til afhandlingens område, der bliver behandlet. Bl.a. i Grøngaard & Bang-sagen der er behandlet i afsnittet "*Kompetencefordelingen mellem EF-domstolen og de nationale domstole*", er selve hovedspørgsmålet en direktivfortolkning i forbindelse med insider-viden. Udgangspunktet vil her være, de påstande de tiltalte påberåbte sig overfor EF-domstolen.

Emnet for analysen er kompetencefordelingen inden for Fællesskabet. Perspektivet, derimod, er EU-rettens påvirkning på dansk ret. Kortfattet kan afhandlingens objekt således måske bedst betegnes som dansk EU-strafferet. Det betyder, at der med kompetencefordelingen ikke menes kompetencefordeling generelt på EU-plan, men EU-rettens påvirkning af dansk ret.

3. Traktatgrundlagets udvikling

Traktater er en form for folkeretlig aftale og er principielt aftaleret. Traktaten binder kun de medlemslande der har tiltrådt den, og følger grundsætningen om, at aftaler skal holdes jf. det latinske princip ”pacta sunt servanda”.⁵

Dette afsnit omhandler traktatgrundlaget for bl.a. udviklingen af det retlige og indre samarbejde og søjlestrukturen.

3.1. EF-traktaten⁶

Danmark tiltrådte De Europæiske Fællesskaber med virkning fra 1973. Tiltrædelsen skete ved Folketingets vedtagelse af Lov om Danmarks tiltrædelse, den såkaldte tiltrædelseslov.⁷ Samarbejdet indebar, at Danmark forpligtede sig til at handle i overensstemmelse med de daværende eksisterende regler i traktaten og de sekundære retsakter. Desuden overdrog Danmark suveræniteten til Fællesskabets tre institutioner og var derved forpligtet til at følge fremtidige beslutninger. Suverænitetsafgivelsen skulle ske i overensstemmelse med bestemthedskravet i den danske Grundlovs § 20.⁸ Det forfatningsretlige grundlag for dansk deltagelse i EU er således Grundlovens § 20 og alle fremtidige traktaters ratifikationer skal følge § 20 proceduren.⁹

3.2. Schengen-konventionen

I 1990 blev Schengen-konventionen underskrevet og forpligtede derved medlemslandene til, at samarbejde om ekstern grænsekontrol, ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. Medlemslandene skulle desuden ophæve den interne grænsekontrol. For Danmarks vedkommende tilsluttede de sig konventionen i 1997 og implementerede reglerne i 2001. I forbindelse med Amsterdam-traktaten blev alle Schengen-reglerne inkorporeret som en del af EU-samarbejdet. Under søjle 1 blev reglerne om fri bevægelighed underlagt, mens Schengen-reglerne om politi- og strafferet blev underlagt den 3. søjle.¹⁰

⁵ Wegener, *Juridisk metode*, 2000, side 146

⁶ Tidligere EØF-traktaten, ændringen af navnet skete i 1993. Se tillige Sørensen & Nielsen, *EU-retten – forkortet udgave*, side 26, fodnote 1

⁷ Jf. lov nr. 447 af 11. oktober 1972

⁸ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – forkortet udgave*, 2008, side 27-28

⁹ Madsen, *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 2007, side 10

¹⁰ DIIS, 2008, side 261 – Udredningen er udarbejdet i Dansk Institut for Internationale Studier på opfordring af Folketinget. En række forsker og seniorforsker ved DIIS stod bag udredningen, samt eksterne ph.d.-studerende – Rebecca Adler-Nissen, Københavns Universitet og Thomas Gammeltoft-Hansen, Århus Universitet og lektor Martin Marcussen, Københavns Universitet.

Danmark har i forbindelse med Schengen-reglerne indgået en særlig ordning, der indebar at Danmark er mellemstatsligt forpligtet af allerede vedtaget Schengen-regler. Hvorimod de ikke deltager fuldt ud for vedtagelsen af nye Schengen-relaterede retsakter inden for grænsekontrol og ulovlig indvandring. For at sikre, at Danmark har mulighed for at tiltræde fremtidige overstatslige retsakter, der er dannet på grundlag af Schengen-samarbejdet, blev det i artikel 3 i Schengen-protokollen¹¹ fastsat, at Danmark bevarer de samme rettigheder og forpligtelser i forhold til de øvrige Schengen-lande som forud for integrationen. Forpligtelserne og rettighederne efter disse regler består således for Danmarks vedkommende som mellemstatslige. Efterfølgende retsakter og foranstaltninger der er en udbygning af Schengen-regler, vedtaget efter jf. TEF afsnit VI, vil være omfattet af det danske forbehold. Men en særlig protokol om Danmarks stilling,¹² indebærer en særlig ordning, der gør det muligt for Danmark, at gennemføre disse foranstaltninger på mellemstatsligt grundlag. Danmark kan inden for 6 måneder efter at Rådet har truffet afgørelse om et forslag på baggrund af afsnit IV i TEF, beslutte sig for at tilslutte denne retsakt.¹³ Implementeres denne bestemmelse i national lovgivning, forpligtes Danmark og de øvrige deltagende Schengen-lande overfor hinanden på mellemstatsligt grundlag.¹⁴

3.3. Maastricht-traktaten

Ved en folkeafstemning den 2. juni 1992 vedrørende Danmarks tiltrædelse af Maastricht-traktaten stemte Danmark nej til deltagelse. Som følge af den manglende ratificering af traktaten, kom Danmark og Det Europæiske Råd frem til en løsning i Edinburgh i december 1992. Den såkaldte Edinburgh-afgørelse indeholdt, at Danmark stod uden for samarbejdet i EU på fire områder. Herunder forsvar, økonomisk og monetær union, unionsborgerskab samt retlige og indre anliggender.¹⁵

Samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA-samarbejdet) mellem de europæiske lande blev i forbindelse med Maastricht-traktaten, til en del af EU-samarbejdet, hvilket fremgår af afsnit VI i traktaten. Målsætningen for RIA-samarbejdet er angivet i artikel 29 EU;

”Uden at det berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politi-

¹¹ Protokol (nr. 2) om Schengen-samarbejdet, artikel 3

¹² Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling, artikel 5

¹³ Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling, artikel 5

¹⁴ Gade, *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, 2005, side 77

¹⁵ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 31

samarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og gennem forebyggelse og bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Dette mål skal nås både ved at forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korruption og svig, gennem:

- *tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder, både direkte og gennem Den Europæiske Politienhed (Europol), i overensstemmelse med artikel 30 og 32*
- *forstærket samarbejde mellem medlemsstaternes retlige og andre kompetente myndigheder, herunder gennem Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust), i overensstemmelse med artikel 31 og 32*
- *om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler i overensstemmelse med artikel 31, litra e)."*

Øvrige områder der er omfattet af RIA-samarbejdet fremgår af K1 – Maastricht-traktatens [nu artikel 29 EU]; asyl, grænsekontrol, indvandring, svig, told, civil- og strafferetligt samarbejde.¹⁶

Det betød, at samarbejdet på de nævnte områder nu blev etableret og formaliseret på traktatniveau i den såkaldte søjle 3, dvs. på mellemstatsligt niveau, med krav om enstemmighed og dermed mulighed for medlemsstaterne, at blokere for yderligere tiltag. Søjlestrukturen blev således introduceret efter en fransk idé.¹⁷

3.4. Søjlestrukturen

Søjlestrukturen blev som nævnt oprettet i forbindelse med Maastricht-traktaten, derved blev EU inddelt i tre søjler. I den første søjle ligger det overstatslige samarbejde, som består af det traditionelle og økonomiske udvidende EF-samarbejde.¹⁸ Dvs. at Ministerrådet i samarbejde med Europa-Parlamentet kan vedtage lovgivning med kvalificerede flertalsafgørelser på flere områder. De vedtagne regler gælder direkte i medlemslandene og EF-domstolen har oftest fuld kompetence.¹⁹ Samarbejdet reguleres således primært af EF-traktaten (TEF), hvorimod samarbejdet i søjle

¹⁶ EU-oplysningen, *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, 2004, side 20

¹⁷ Nedergaard, *Organiseringen af Den europæiske Union*, 2001, side 95

¹⁸ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 30

¹⁹ DIIS, 2008, side 259

2 og 3 er reguleret i EU-traktaten (TEU).²⁰ Udenrigs- og sikkerhedspolitiksamarbejde ligger inden for 2. søjle. Som nævnt ligger RIA-samarbejdet i den 3. søjle, og er dermed mellemstatsligt. Det betyder, at medlemslandene har suverænitet, og samarbejdet minder om det traditionelle folkeretlige samarbejde. Retsakter i 2. og 3. søjle vedtages således med enstemmighed. De to søjler er områder, der er særligt følsomme for medlemslandene. På den ene side er medlemslandene fortalere for et fælles samarbejde på området, men på den anden side tør de alligevel ikke at give helt slip.²¹

Formålet med samarbejdet indenfor 3. søjle er, at give borgeren et højt tryghedsniveau for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed, ved at udforme fælles handlinger medlemslandene imellem. Samt tilnærme hinandens strafferetlige regler for, at forebygge og bekæmpe kriminalitet, jf. artikel 29 og 31 EU.

3.5. Det danske retsforbehold

Retsforbeholdet er en garanti for Danmark i forbindelse med RIA-samarbejdet, således at Danmark ikke skal afgive suverænitet til EU i relation til Grundlovens § 20. De danske RIA-forbehold lyder;²²

”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”

Umiddelbart ligner denne formulering ikke et forbehold, men det som ligger i sætningen er, at Danmark alene vil deltage i samarbejdet om retlige og indre anliggender på mellemstatsligt og ikke på overstatsligt grundlag. Forbeholdet blev bl.a. indført på grund af muligheden i Maastricht-traktaten om at foretage ”søjlespring”. Danmark kunne derved risikere, at dele af RIA-samarbejdet blev overført til det overstatslige niveau, hvilket ville medføre, at Danmark mistede betydelig indflydelse.²³ De danske forbehold betyder, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af, og derfor heller ikke er bundet af beslutninger, der er omfattet af afsnit IV i EF-traktaten, dvs. visum, indvandring, asyl og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer.²⁴ Danmark vil fortsat samarbejde med de andre EU-lande om de emner, der er omfattet af RIA, så længe dette samarbejde foregår inden for rammerne af søjle 3. Et af forbeholdene angik

²⁰ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 30

²¹ DIIS, 2008, side 259

²² Edinburgh-afgørelsen, 11. -12. december 1992 – Danmark og den Europæiske Union, Afsnit D.

²³ DIIS, 2008, side 259

²⁴ DIIS, 2008, side 328

som sagt det politi- og strafferetlig område. Man kan undre sig over dette forbehold, for hvis man nærlæser Maastricht-traktaten, står der i den daværende K.9 jf. K.1,²⁵ at netop det strafferetlige samarbejde var undtaget for søjlespring.²⁶ Det kan tænkes, at der var en politiker der var fremme i skoen, og derved havde forudset, at hvis det mellemstatslige samarbejde senere kunne gøres overstatsligt, så havde vi taget vores forbehold herfor. Den anden mulighed kunne være, at de slet ikke havde set bestemmelsen i den daværende Maastricht-traktat.²⁷

Man kan sige, at de danske forbehold indeholder et valg mellem national autonomi på den ene side og indflydelse på den anden side. Enten er Danmark med, når kagen skal deles, eller også er de helt udelukket fra selskabet, men kan alligevel blive juridisk afhængige. De danske forbehold har betydning på samarbejdsformen og ikke på indholdet, derved står det frit for Danmark, at kopiere EU-regler ind i den danske lovgivning.²⁸ I det tilfælde hvor der er tale om overstatslige gensidighedsmekanismer, er det nødvendigt, at indgå mellemstatslige aftaler.²⁹ Danmark kan anmode de øvrige medlemsstater og Kommissionen om, at indgå en parallelaftale, om tilslutning til retsakter. Det er et meget kompliceret instrument, at udarbejde parallelaftaler. Kommissionen og medlemsstaterne kan derfor være tilbageholdende med disse aftaler. Parallelaftalerne medfører, at Danmark ingen stemmeret eller mulighed har, for at påvirke ændringerne i retsakterne, og derved begrænses Danmarks internationale forhandlings- og indflydelsesmuligheder.³⁰

I det omfang, der er tale om en *udbygning* af Schengen-reglerne, har Danmark således en *ret* til at tilslutte sig reglerne på mellemstatsligt grundlag.³¹ Vurderingen af, om de fremsatte forslag til retsakter inden for TEF afsnit IV, er en udbygning af Schengen-reglerne, har stor betydning for Danmarks vedkommende. Muligheden for, at påberåbe sig protokollens artikel 5, er således afgørende for Danmarks deltagelse.³²

²⁵ Art. K.9: Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat, kan beslutte, at art. 100c i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal finde anvendelse på aktioner, der henfører under områder, som er nævnt i art. K.1, nr. 1-6, og samtidig bestemme, hvilke afstemningsregler der skal gælde herfor...

Art. K.1: Med henblik på virkeliggørelsen af Unionens målsætninger, navnlig den frie bevægelighed for personer, og uden at det i øvrigt berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, betragter medlemsstaterne følgende områder som spørgsmål af fælles interesse:... 7) Strafferetligt samarbejde; 8) Toldsamarbejde; 9) Politisamarbejde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for grov international kriminalitet...

²⁶ DUPI, 2000, side 251

²⁷ DUPI, 2000, side 251

²⁸ DIIS, 2008, side 259

²⁹ DIIS, 2008, side 330

³⁰ DIIS, 2008, side 330

³¹ EU-oplysningen, *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, 2004, side 38

³² Gade, m.fl., *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, 2005, side 102

Baggrunden for det danske forbehold er blandt andet, at man forpligter sig på en mere vidtgående måde, end man gør på det traditionelle folkeretlige område.³³ Der er tre forhold der indikerer medlemsstaternes videregående forpligtelser overfor samarbejdet. Direkte virkning, forrang og kvalificeret flertal. Udstedte EU-retsakter har direkte virkning for det enkelte medlemsland, og borgerne kan påberåbe sig disse regler for de nationale domstole. I de tilfælde hvor nationale regler og fællesskabsreglerne kolliderer, har EU-retten forrang, og vedtagelsen af regler sker med et kvalificeret flertal.³⁴ Dette indebærer, at en stat er forpligtet til at efterkomme en fællesskabsregel, uanset om medlemslandet har stemt for eller imod vedtagelsen. Denne forpligtende virkning var åbenbart det, der afholdt de danske vælgere fra at stemme ja ved folkeafstemningen den 2. juni 1992. Omvendt var det formentlig denne forpligtelse, der tiltrak de øvrige 12 EU-lande til at stemme ja til Maastricht-traktaten.

3.6. Amsterdam-traktaten

Amsterdam-traktaten der trådte i kraft den 1. maj 1999 indeholdt nogle væsentlige ændringer på det retlige område, bl.a. i form af etableringen af et område med *frihed, sikkerhed og retfærdighed*. Med Amsterdam-traktaten blev dele af RIA-samarbejdet for første gang gjort overstatsligt, og dermed fik forbeholdet betydning. Ændringen bestod i, at en række af samarbejdsområderne fra 3. søjle blev overført til 1. søjle, og derved gjort supranationalt. De overflyttede områder var reguleret i afsnit IV i EF-traktaten, og indbefattede asyl, grænsekontrol, indvandring og civilret. Ændringen betød, at reglerne nu kunne blive udstedt som almindelige EU-retsakter, dvs. som direktiver og forordninger. Det indebærer en effektivisering af samarbejdet, idet man undgik tidskrævende ratifikationsprocedurer.³⁵

Danmark fik som sagt en særlig protokol³⁶ til traktaten, hvorved det blev sikret, at Danmark ikke deltog i det overstatslige RIA-samarbejde. I det traditionelle folkeretlige samarbejde inden for den mellemstatslige søjle 3, forblev politi- og toldmyndigheders samarbejde og retligt samarbejde om bl.a. kriminalsager.³⁷ Dertil blev der indført nye retlige instrumenter, de såkaldte rammeafgørelser, som vil blive omtalt senere.

³³ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 83

³⁴ Se afsnittet om *Implementering af EU-retten*

³⁵ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 74-75

³⁶ Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling

³⁷ DIIS, 2008, side 260

3.7. Nice-traktaten

Det eksisterende traktatgrundlag blev endnu engang ændret, da Nice-traktaten trådte i kraft den 1. februar 2003. På grund af en del kritik af Amsterdam-traktaten vedrørende manglende forbedelse for EU, i forbindelse med udvidelse til Østeuropa, var formålet med Nice-traktaten at skabe det institutionelle grundlag for de nye medlemslande, som den forrige traktat manglede.³⁸

Nice-traktaten medførte enkelte ændringer på stemmefordelingen i Rådet. Der blev således indført flertalsafgørelser på en række områder.³⁹ Det angik for så vidt de områder, som Amsterdam-traktaten overførte til 1. søjle.

3.8. Sammenfatning

Danmark deltager fuldt ud i EU-samarbejdet, når det foregår inden for rammerne af 3. søjle. RIA-forbeholdet har derved ingen betydning, når samarbejdet er mellemstatsligt. Danmark deltager således på lige fod med de øvrige medlemslande inden for EU-traktatens afsnit VI. Forbeholdet omfatter derved ikke artikel 29-42 i TEU, herunder videreudvikling af Schengen-reglerne på grundlag af de ovennævnte traktatbestemmelser.

Ved Amsterdam-traktaten blev det danske forbehold for første gang aktualiseret, da der skete et søjlespring af samarbejdsområdet om asyl, indvandring og grænsekontrol, fra søjle 3 til 1. søjle. Det betyder, at Danmark ikke deltager på samme præmisser som de andre medlemslande. Endvidere blev nogle dele af Schengen-samarbejdet underlagt 1. søjle, men Danmark har mulighed for at tilslutte sig disse retsakter, som følge af den særlige protokol. Samlet set er samarbejdet inden for retlige og indre anliggender et udtryk for en række fælles regler, der forsøger at tilnærme medlemslandenes lovgivning hinanden. Den fremtidige udvikling inden for EU vil sætte de danske forbehold på en prøve, da søjlestrukturen formentlig forsvinder.

³⁸ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 77

³⁹ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 33

4. Implementering af EU-retten

Ved at indgå i et internationalt samarbejde som Unionen udgør, bliver national lovgivning påvirket i høj grad. Nogle dele af EU-retten skal slet ikke implementeres i national ret, men skal tages direkte fra EU-retten, mens andre dele kræver implementering i national ret.

Retsakterne indenfor 3. søjle-samarbejdet er opregnet i artikel 34, stk. 2 EU.⁴⁰ Artiklen omhandler fælles holdninger, rammeafgørelser, afgørelser i andet øjemed og konventioner. Tidligere omhandlede traktaten fælles aktioner, men det blev ved Amsterdam-traktaten erstattet med rammeafgørelser og afgørelser i andet øjemed.⁴¹

Dette afsnit vedrører EU-rettens retskilder og disses virkninger i medlemsstaterne.

4.1. Grundlæggende principper

EU-retten er mere end de stedfæstede traktater og den afledte ret. En række ofte uskrevne retsprincipper som udledes fra fællesskabsdomstolene er tillige gældende EU-ret. Retsprincipper har ofte sit udspring fra medlemslandenes lovgivning, traktaterne og internationale konventioner. En række principper, der har betydning i EU-retten, er bl.a. proportionalitetsprincippet, effektivitetsprincippet, subsidiaritetsprincippet og alm. grundlæggende rettigheder.⁴²

Legalitets-, subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet blev tilføjet traktatens artikel 5 ved Maastricht-traktaten.⁴³ Subsidiaritetsprincippet blev indført på baggrund af det omfang harmoniseringen og medlemsstaternes suverænitetsafgivelse havde taget. Princippet skulle sikre, at beslutningskompetencen i EU ikke blev for vidtgående. I den forbindelse blev nogle direktiver trukket tilbage og i stedet fremsat som rammeafgørelser, da de indeholder færre detaljer.⁴⁴

Proportionalitetsprincippet er et grundlæggende princip om forholdet mellem mål og midler. Ses princippet i sammenhæng med strafferetten, og målet er mindre betydningsfuldt, kan der ikke indføres strenge sanktioner. Selve proportionalitetsprincippet er ganske omfattende, for en dybere fortolkning af princippet kan kravet om midlets egnethed, nødvendighedskravet for anvendelse af midlet og rimeligheden af midlet analyseres.⁴⁵ Yderligere fortolkning af princippet

⁴⁰ Artikel 34 EU – *Samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente tjenester*

⁴¹ Gade, m.fl., *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, 2005, side 44

⁴² Madsen, *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 2007, side 46

⁴³ Artikel 5 EF – *Stk. 1, Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne traktat. Stk. 2. På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Stk. 3, Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål.*

⁴⁴ Sørensen & Nielsen, *EU-retten*, 2008, side 712-714

⁴⁵ Elholm, *Sanktionering af EU-retten*, 2008, side 273-274

vil ikke blive behandlet, men det bør bemærkes, at princippet er en grundlæggende del af EU-retten. EF-domstolen anvender princippet i flere af de følgende afgørelser, hvor de henviser til, at ved overtrædelse af EU-retten, skal medlemslandene anvende sanktioner, som er *effektive, står i rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning*.⁴⁶ Man kan i den forbindelse stille spørgsmålstejn ved, hvor forskellen er mellem kravet om effektive sanktioner og afskrækkende sanktioner. Det må antages, at begreberne anvendes samlet og udgør effektivitetsprincippet.

Respekten for de grundlæggende menneskerettigheder er ligesom proportionalitetsprincippet, fundamentalt for EU-rettens grundlag og det fremgår af EU-traktatens artikel 6, stk. 1;

”Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles”.

Disse retsgrundsætninger er med til at sikre en vis form for retsgaranti og retssikkerhed for medlemsstaterne og EU-borgerne.⁴⁷ Det følger tillige af EU’s charter⁴⁸, at EU-borgerne har ret til liv, integritet, respekt for privat- og familieliv, religionsfrihed m.v. EU’s charter omfatter alle EU-borgernes civile, politiske, økonomiske og sociale rettigheder og sammenfatter medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser. Charteret er både en fortolkende og understøttende kilde for fællesskabslovgiverne.⁴⁹ Respekten for de grundlæggende rettigheder er selve grundlaget for fællesskabsretten.⁵⁰

EF-domstolen har endvidere i EF-traktatens artikel 10⁵¹ om medlemsstaternes loyalitetsforpligtelse og artikel 12⁵² om forbud mod diskrimination på grundlag af nationalitet, opstillet nogle krav til national håndhævelse, så det sikres en effektiv beskyttelse af EU-retten. De nationale processuelle regler må ikke gøre det vanskeligt at håndhæve de EU-retlige regler, og de må ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende nationale søgsmål.⁵³

⁴⁶ Se sag C-176/03, pr. 49. Se tillige Elholm, *Sanktionering af EU-retten*, 2008, side 274

⁴⁷ Basse, *EF-domstolens dom C-176/03 og dens betydning for harmoniseringen af strafferetten*, 2007, side 68

⁴⁸ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 18.12.2000, C 364/1

⁴⁹ Madsen, *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 2007, side 48

⁵⁰ Se præambelen i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 18.12.2000, C 364/1

⁵¹ Artikel 10 EF – *Medlemsstaternes foranstaltninger og loyalitet*

⁵² Artikel 12 EF – *Forbud mod national forskelsbehandling*

⁵³ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 180

4.1.1. Retssikkerhed

Begrebet retssikkerhed er undertiden blevet anvendt i flæng, og det er derved svært at give en entydig definition af begrebet. Retssikkerhed benyttes inden for mange forskellige områder, bl.a. forvaltnings-, skatte- og strafferetten. Begrebet har indvirkning på retssystemet på alle niveauer, og dette umuliggør en overskuelig begrebsmæssig bestemmelse. Indholdet af bestemmelsen har forskellig karakter, alt afhængig af hvilket retssystem og kultur det omhandler.⁵⁴ Helt overordnet betyder retssikkerhed - sikkerhed for, at retten sker fyldest.⁵⁵ Det vil sige, at de hensyn og interesser, samfundet og den enkelte borgere har, skal respekteres i videst mulig omfang. Hensynene til retssikkerhedsbegrebet kan sammenfattes i snæver eller vid forstand, alt afhængig af om hensynene relaterer sig til den enkelte borger, eller hensynene er knyttet til stats- og samfundsinteresser.⁵⁶

Borgerne er dækket af en række beskyttelsesprincipper, som de offentlige myndigheder skal overholde, eksempelvis legalitetsprincippet. De offentlige myndigheder må ikke vilkårligt gribe ind i borgernes forhold. Indgriben fra myndighedernes side skal kunne forudberegnes ved at være lovbunden og skal begrænses til det mest nødvendige.⁵⁷ Den retsstatslige målsætning bag retssikkerhedsprincippet er således, at garantere borgerens retssikkerhed i forhold til staten. Det er således borgeren, der er beskyttelsesobjektet.⁵⁸

Hensynet til retssikkerhedsprincippet skal på mange retsområder afvejes overfor andre hensyn, hvoraf disse kan betragtes som modstridende, forenelige eller konkurrerende. Et af de omstridte områder er forholdet mellem effektivitet og retssikkerhed.⁵⁹ Dette vil blive behandlet nærmere i nedenstående afsnit "*Magtkampen – Kommissionen og medlemsstaterne*". Videre fortolkning af retssikkerhedsbegrebet fremgår af nedenstående afsnit "*Direktiver*".

4.2. EF-domstolens fortolkningsstil

Man kunne være foranlediget til at tro, at de nationale retssystemer har forholdsvis ens grundlæggende principper, da de alle er opbygget efter de grundlæggende traktater. Men dette er bestemt ikke tilfældet. Udgangspunktet for EF-domstolens fortolkning er således, at Fællesskabet anses som et nyt folkeretligt system og medlemslandene har indskrænket deres suveræne rettig-

⁵⁴ Rønsholdt, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2006, side 59

⁵⁵ Baumbach, *Det strafferetlige legalitetsprincip – hjemmel og fortolkning*, 2008, side 21. Se tillige Rønsholdt, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2006, side 60

⁵⁶ Rønsholdt, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2006, side 59

⁵⁷ Rønsholdt, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2006, side 70

⁵⁸ Rønsholdt, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2006, side 70

⁵⁹ Rønsholdt, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2006, side 76

heder.⁶⁰ EF-domstolen er en vigtig retskilde, især i forbindelse med fortolkning og udfyldning af traktatens bestemmelser. Målsætningen og virkningerne af EU-retten realiseres således gennem Domstolens fortolkning.

I overensstemmelse med EU-rettens udvikling følger EF-domstolen praksis. Det vil sige, at EF-domstolens retspraksis løbende bliver revideret under hensyntagende til de særlige fortolkningsprincipper. Det er derved ikke altid hensigtsmæssigt, at anvende ældre retspraksis, medmindre Domstolen selv henviser hertil. I sag 283/81, *CILFIT*, har EF-domstolen opsummeret EU-rettens fortolkningsprincipper således;

”Der skal først og fremmest tages hensyn til den omstændighed, at de EF-retlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og at alle sproglige versioner er autentiske. Fortolkningen af en EF-retlig bestemmelse kan derfor først ske efter en sammenligning af de sproglige versioner.

Det bemærkes dernæst, at der i EF-retten – selv om de sproglige versioner er nøje overensstemmende – anvendes en særlig sprogbrug. Det skal i øvrigt understreges at indholdet af de retlige begreber ikke nødvendigvis er det samme i EF-retten som i de forskellige nationale retsordener.

Endelig skal de enkelte EF-regler vurderes i deres rette sammenhæng og fortolkes i lyset af EF-rettens bestemmelser som helhed, den bagved liggende målsætning og EF-rettens udviklingstrin på tidspunktet for de pågældende bestemmelsers anvendelse.”⁶¹

EF-domstolen skal ved fortolkningen af en retsakt, der omfatter flere sproglige versioner, tage udgangspunkt i de versioner der er flest af, og som er forenelig med formålsfortolkningen. Desuden kan der forekomme forskellige indholdsmæssige versioner af termer og begreber i forhold til national ret. De nationale domstole kan derved forelægge fortolkningen for EF-domstolen jf. artikel 234 EF.⁶²

EF-domstolen anvender ofte formålsfortolkning som det primære fortolkningsprincip, dette ses bl.a. i C-176/03 angående miljøhensynet, som bliver behandlet nærmere under afsnittet *”Magtkampen – Kommissionen og medlemsstaterne”*. I forbindelse med den omtalte dom har

⁶⁰ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 117

⁶¹ Dom af 6. oktober 1982 i Sag 283/81 *CILFIT*, pr. 18-20. Se tillige Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 129

⁶² Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 129-130

Domstolen valgt en noget overraskende konklusion efter medlemslandenes mening. Det kunne evt. skyldes, at Domstolen forsøger at følge udviklingen og derved fortolkningsstilen.

EF-domstolen anvender desuden ikke forarbejder ved traktat- og sekundær retsaksfortolkning. Dette udgangspunkt er der ved at blive løsnet op for. Domstolen har tidligere inddraget udkast til retsakter, Kommissionens begrundelse samt andre udtalelser, som Rådet og Europa-Parlamentet har fremsagt vedrørende retsaksforberedelse. Der forekommer endvidere eksempler på, at Domstolen har fortolket direktiver i lyset af andre direktiver.⁶³

Generaladvokatens udtalelse har stor betydning for EF-domstolens afgørelse. Generaladvokaten er med til at bistå Domstolen i dens arbejde, og deres udtalelser er generelt særdeles uddybende og grundigt analyseret. Dette bevirker, at sagsbehandlingstiden ved Domstolen kan tage lang tid, men sagen bliver derimod grundig behandlet. Generaladvokatens udtalelse forpligter ikke EF-domstolen til at anvende den ved afgørelse.⁶⁴ I denne fremstilling er udtalelser fra generaladvokaterne anvendt, idet generaladvokaterne ofte fremlægger nogle relevante synspunkter, som Domstolen undlader.

4.3. Traktater

EU er etableret på grundlag af en række traktater som medlemslandene har ratificeret. Traktaterne er juridisk bindende og udgør hjørnestenene i EU. Hjemmelsbestemmelser, grundlæggende regler om målsætningerne, kompetencefordeling, institutionerne, samt bestemmelser om det materielle indhold, er elementære elementer i traktaten. Traktaten indeholder desuden principper, der etablerer det indre marked med den frie bevægelighed af varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Bestemmelserne i traktaten og betydningen heraf udgør et særligt internationalt samarbejde, som er selve rammen for EU-retten. EF-domstolen betragter traktaterne som det forfatningsmæssige grundlag for Fællesskabet, hvilket indebærer, at både medlemslandene og borgerne er retssubjekter.⁶⁵

Formålet med traktaterne er bl.a., at samarbejde og forsøge at skabe et retsfællesskab. Det kommer til udtryk ved, at EU-retten har forrang for national ret, samt at medlemslandene er forpligtede til at overholde og efterleve traktaten. Traktaten er den øverste retskilde, og den mest betydningsfulde kildefaktor. Sekundære retsakter må således ikke stride mod traktatens bestem-

⁶³ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 130

⁶⁴ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 87

⁶⁵ Madsen, *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 2007, side 9

melser.⁶⁶ Protokoller og erklæringer, der er knyttet til traktaterne bl.a. Protokol nr. 5 om Danmarks stilling, er en integreret del af traktaten.

Selve indgåelsen af traktaterne sker i henhold til de nationale regler, og i Danmark kan det kræve en folkeafstemning før gennemførelsen pga. bestemthedskravet i Grundlovens § 20.⁶⁷ Sidste folkeafstemning førte til, at flertallet forkastede dansk deltagelse i euro-samarbejdet.

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og Traktaten om Den Europæiske Union er vigtige konsoliderende traktater i forhold til EU-forfatningsretten. Efterfølgende traktater som Amsterdam-traktaten herunder Edinburgh-afgørelsen, som har haft stor betydning for Danmark og Nice-traktaten, har bevirket, at EU fungerer som et selvstændigt organ, med kompetente lovgivningsinstitutioner og et domstolssystem, der sikrer traktaternes overholdelse.⁶⁸

Traktaterne er som sagt den primære EU-ret, og dertil følger en lang række retsakter. Den sekundære EU-ret eller afledte ret, er de retsakter, der udstedes af institutionerne med hjemmel i traktaten. Den afledte ret er således afledt af den primære EU-ret, og artikel 249 EF indeholder en opremsning af de forskellige retsakter; forordninger, direktiver, beslutninger, henstillinger og udtalelser. Der er forskellige krav til gennemførelsen af de enkelte retsakter, og hvorledes de er anvendelige.⁶⁹

4.4. Forordninger

Forordninger gælder umiddelbart i ethvert medlemsland og er almengyldige og bindende i alle enkeltheder. Det kan sammenlignes med de nationale love, der ligeledes er umiddelbart gældende for alle. Forordningerne kan således indeholde pligter for både medlemslandene og private borgere. Den omstændighed, at forordninger gælder umiddelbart, indebærer at medlemslandet hverken må eller kan foretage ændringer i forordningerne. Det vil sige, at de blot skal indgå uændret i national lovgivning.⁷⁰

4.5. Direktiver

Fortolkningsspørgsmålet i forbindelse med, om national ret er i overensstemmelse med en EU-retlig regel, kan opstå på baggrund af forskellige retsakter. Det kan være EU-retlige regler inden for 1. søjle eller søjle 3. Det er udelukkende direktivfortolkning under søjle 1 og EU-konform

⁶⁶ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 119

⁶⁷ Grundlovens § 20 udgør det danske forfatningsretlige grundlag for den danske deltagelse i EU.

⁶⁸ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 27

⁶⁹ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 119

⁷⁰ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 141

fortolkning af retsakter under 3. søjle.⁷¹ I forbindelse med direktivfortolkning er det fast praksis, at national ret fortolkes direktivkonformt, hvilket fremgår af EF-domstolens sag 14/83, *von Colson & Kamann*;

*”Det tilkommer den nationale domstol, under fuld udnyttelse af det skøn, den råder over i henhold til national ret, at fortolke og anvende loven om gennemførelse af direktivet i overensstemmelse med EF-rettens krav”*⁷²

Omhandler direktivet derimod fortolkningen af strafferettens område, har EU-retten opstillet nogle krav til retsanvendelsen, nemlig at det skal være i overensstemmelsen med retssikkerheden. Det kan resultere i en anden fortolkning end den EU-konforme fortolkning.⁷³

Direktiver er i henhold til artikel 249, stk. 3 EF, bindende for ethvert medlemsland, men det overlades til de nationale myndigheder, at implementere direktiverne. Det vil sige, at som udgangspunkt skal direktiver gennemføres i medlemslandenes retssystemer via udstedelse af nationale regler, og herved kan borgerne støtte ret herpå. Direktiver er en måde at harmonisere medlemslandenes lovgivning på og er ikke nær så indgribende som forordninger, idet medlemslandene selv vælger, hvorledes de vil gennemføre direktivet. Er direktivet implementeret forkert eller ikke gennemført til tiden, kan borgeren som udgangspunkt alligevel påberåbe sig direktivets bestemmelser overfor medlemslandet, hvilket betyder, at det har direkte vertikal virkning.⁷⁴ Baggrunden for, at borgerne kan påberåbe sig en ikke gyldig retsakt er, at medlemslandet ikke bør kunne undgå direktivets retsvirkninger, blot ved at implementere det forkert. EF-domstolen har i sag 8/81, *Becker*⁷⁵ (præmis 29) og sag C-91/92, *Faccini Dori*⁷⁶ (præmis 22-23) formuleret det således:

”...ville blive berøvet enhver virkning, hvis det var tilladt medlemsstaterne gennem passivitet at ophæve endog de retsvirkninger, som visse bestemmelser i et direktiv kan have efter deres indhold.”

EF-domstolen opregnede i sag 8/81, *Becker* en række betingelser for, at direktivbestemmelserne kan have vertikal direkte virkning i pr. 25;

⁷¹ Elholm, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, 2007, side 99

⁷² Se dom af 10. april 1984 i Sag 14/83, *von Colson & Kamann*, pr. 28

⁷³ Elholm, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, 2007, side 99

⁷⁴ Sørensen & Nielsen, *EU-retten - en forkortet udgave*, 2008, side 142

⁷⁵ Dom af 19. januar 1982 i Sag 8/81, *Becker*; Præjudicielt spørgsmål, jf. TEF art. 234 – horisontal direkte virkning af direktiver

⁷⁶ Dom af 14. juli 1994 i Sag C-91/92, *Faccini Dori*; Præjudicielt spørgsmål, jf. TEF art. 234 – horisontal direkte virkning af direktiver

- *Direktivbestemmelsen skal være ubetinget (dvs. ikke betinget af at der efterfølgende udstedes EU-retsakter eller nationale love/bekendtgørelser).*
- *Direktivbestemmelsen skal være tilstrækkeligt præcis (dvs. må ikke overlade medlemsstaterne et skøn).*
- *Implementeringsfristen skal være overskredet.*
- *Direktivbestemmelsen skal tillægge borgerne rettigheder i forhold til staten.*

Hvis de ovennævnte betingelser er opfyldt, vil direktivbestemmelserne have vertikal direkte virkning, og vil derfor have forrang for enhver modstridende national lovgivning.

Derimod kan et direktiv ikke skabe forpligtelser overfor private, det vil sige, at direktiver ikke kan have horisontal virkning. Baggrunden for dette resultat følger af artikel 249 EF, hvor det fremgår, at pligten til at gennemføre direktiver kun består i forhold til medlemsstaterne. Det kan endvidere anføres, at i henhold til almindelige retssikkerhedsbetragtninger er det yderst sjældent, at private borgere er opdateret med hvilke direktiver, der er gennemført, og hvilke der ikke er.⁷⁷

Lektor ph.d. Thomas Elholm⁷⁸ har i en artikel⁷⁹ foretaget en uddybende analyse, om hvorvidt der er forskel mellem implementerede og ikke-implementerede direktiver. Baggrunden for sådan en analyse tog udgangspunkt i to hovedhensyn, der er i forbindelse med direktivfortolkning med strafferetlige konsekvenser, nemlig retssikkerhedshensynet på den ene side og effektivisering af EU-retten på den anden. Elholm tilføjer til sidste hensyn, at der umiddelbart ikke er nogen afgørende forskel, om hvorvidt direktivet er implementeret eller ej, da EU-retten har samme vægt i begge tilfælde. Derimod kan der være tale om en nuanceforskel, når det drejer sig om retssikkerheden.⁸⁰ Som det fremgår af artikel 249 EF, er det kun medlemslandene, der har pligt til at gennemføre direktiverne korrekt, og derved burde manglende implementering ikke komme borgerne til skade. Dette ansvar, at der ikke rettidigt er gennemført en bestemmelse for straf ved overtrædelse af et direktiv, tilkommer kun medlemslandene. I de tilfælde hvor der er sket gennemførelse af en straffebestemmelse, men hvor den fremstår uklar, burde det ligeledes ikke komme borgerne til skade. Som det fremgår af Becker-sagen, skal direktivbestemmelsen være tilstrækkelig præcis, og dette skal medlemslandet sørge for. Men ifølge Elholm skal man være lidt påpasselig med dette synspunkt. Det kan have skadende effekt på EU-rettens funktion,

⁷⁷ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 143

⁷⁸ Lektor Thomas Elholm, ved Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Syddansk Universitet. Ph.d. afhandling i EU-svig (2002), samt skrevet en lang række artikler om det strafferetlige aspekt i EU-retten.

⁷⁹ Elholm, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, 2007, side 102

⁸⁰ Elholm, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, side 103

idet der implementeres adskillige vanskelige direktiver årligt. Desuden kan det virke ulogisk, at der skal være specielle skærpede krav ved implementering af strafbestemmelser, da der på det nationale plan også sker fortolkning, og udfaldet kan blive til ugunst for den tiltalte. Domstolene er ligeledes anderledes stillet i sager, hvor der er sket implementering. Fortolkningen burde således ske på baggrund af de øvrige bestemmelser i den pågældende lov.⁸¹

I relation til spørgsmålet om retssikkerhedsprincippet må en fortolkning som sagt ikke være i strid hermed. Det er vanskeligt at give en klar og præcis definition af begrebet retssikkerhed, men EF-domstolen har i de forenede sager C-74/95 og C-129/95⁸², *straffesager mod X*, behandlet begrebet. De udtaler i præmis 25;

”Det må specielt for tilfælde, som det i hovedsagen foreliggende, der drejer sig om omfanget af strafansvaret i henhold til en lov, der særligt er vedtaget til gennemførelsen af et direktiv, præciseres, at det princip, hvorefter straffebestemmelser ikke kan fortolkes udvidende til skade for tiltalte, som følger af princippet om, at straf kun kan pålægges i henhold til lov for et i loven beskrevet forhold, og mere generelt af retssikkerhedsprincippet, er til hinder for, at strafferetlig forfølgning indledes for en adfærd, hvis strafbarhed ikke klart fremgår af loven. Dette princip, som hører til de almindelige retsgrundsætninger, der er en grundlæggende bestanddel af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne, indgår også forskellige internationale traktater, og navnlig i artikel 7 i konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder...”

Det fremgår af denne præmis, at det forudsætter klar lovhjemmel for straffebestemmelserne, hvorved det ikke kan fortolkes til skade for tiltalte. Desuden skal straffebestemmelserne være præcise og klare. Princippet om retssikkerhed har rod i medlemsstaternes forfatningsretlige traditioner, og der kan forekomme nuanceforskelle i de forskellige medlemslande. Dette kan give anledning til spørgsmålet om, hvorvidt det er rent nationalt bestemt, eller om EU-retten har noget at sige. Da der er risiko for forskelsbehandling, er princippet næppe fuldt ud overladt til medlemslandene. Fortolkningen er dog et nationalt anliggende, og EF-domstolen vil ikke udtale sig om, hvor grænsen går, men Domstolen anser sig for kompetente på nogle få områder til at fast-

⁸¹ Elholm, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, 2007, side 103-104

⁸² Dom af 12. december 1996 i forenede sager C-74/95 og C-129/95, *Straffesager mod X*; Præjudiciel afgørelse om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed

sætte retssikkerhedsprincippets omfang. Bl.a. i *Kolpinghuis-sagen* 80/86⁸³, der vedrører en situation, hvor der ikke var foretaget national implementering. EF-domstolen udtaler i præmis 13;⁸⁴

”begrænses... af de almindelige retsgrundsætninger, som udgør en del af fællesskabsretten, navnlig retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod loves tilbagevirkende gyldighed.”

EF-domstolen uddybde retssikkerhedsprincippet nærmere i sag C-308/06⁸⁵ i pr. 69;

”Det generelle retssikkerhedsprincip, der er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter.”

Borgeren må således ikke være i tvivl om hvad der er gældende ret. Retssikkerhedsprincippet fremgår af mange fællesskabsretlige afgørelser og har væsentlig betydning i EU-retten. National ret, skal ligeledes respektere det grundlæggende princip. Domstolen fortsætter i pr. 70;

”Endvidere skal artikel 4 i direktiv 2005/35, sammenholdt med artikel 8, eftersom medlemsstaterne herved pålægges at betragte visse handlinger som overtrædelser og sanktionere disse, desuden respektere princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (nullum crimen, nulla poena sine lege), som hører til de almindelige retsgrundsætninger, der er en grundlæggende bestanddel af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne,... og som er et særligt udtryk for det generelle retssikkerhedsprincip.”

Domstolen fortsætter i pr. 71,

”Princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, indebærer, at Fællesskabets regler klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører. Denne betingelse er opfyldt, når borgerne ud fra den relevante bestemmelses ordlyd og, om fornødent, ved hjælp af retternes fortolkning heraf kan vide, hvilke handlinger og undladelser der medfører strafansvar.”

⁸³ Dom af 8. oktober 1987 i sag 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*

⁸⁴ Se tillige Elholm, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, 2007, side 106-107

⁸⁵ Dom af 3. juni 2008 i sag C-308/06 – Præjudiciel afgørelse anmodet af Storbritannien i en sag om forurening af skibe og sanktioner for overtrædelser - direktiv 2005/35/EF

EF-domstolen konkluderede, at straffebestemmelserne ikke kan fortolkes udvidende til skade for tiltalte, hvilket følger af princippet om, at straf kun kan pålægges i henhold til lov for et i loven beskrevet forhold.⁸⁶ Det følger generelt af retssikkerhedsprincippet, at man ikke kan straffes for en handling, der ikke er defineret som kriminel. Dette princip kaldes *nulla poena sine lege* og er inkorporeret i artikel 7⁸⁷ i konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.⁸⁸

Som det fremgik af Kolpinghuis-dommen, kunne der ved manglende implementering, ifølge EF-domstolen ikke ske en udvidet fortolkning af national strafferet til skade for tiltalte. Hvorledes vil den situation, hvor der er sket implementering i national ret, se ud? Dette spørgsmål er behandlet i afsnittet "*Kompetencefordeling mellem EF-domstolen og de nationale domstole.*"

4.6. Beslutninger

En beslutning er bindende i alle enkeltheder for dem, den angiver at være rettet til, jf. artikel 249, stk. 4 EF. Beslutninger kan være rettet til alle eller blot et af medlemslandene, og kan have et indhold, som er tilsvarende direktiver. Det betyder, at enkelte bestemmelser kan være umiddelbare anvendelige, og private kan således påberåbe sig disse rettigheder, der er rettet til medlemslandet.⁸⁹

4.7. Rammeafgørelser

Efter TEU artikel 34, stk. 2, litra b), er følgende fastsat for rammeafgørelser;

"vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser; rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. De indebærer ikke umiddelbar anvendelighed."

⁸⁶ Følger tillige artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, 18.12.2000, C 364/1.

⁸⁷ Artikel 7, stk. 1. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprinsipper.

⁸⁸ Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (1950)

⁸⁹ Sørensen & Nielsen, *EU-retten – en forkortet udgave*, 2008, side 149

Rammeafgørelser kan således anvendes i forbindelse med indbyrdes tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning i form af krav til indholdet af den enkelte medlemslands lovgivning. Lovgivningskompetencen inden for 3. søjle er begrænset til at omfatte rammeafgørelser, som skal træffes i enighed. Det følger af TEU artikel 34, at Rådet på initiativ af Kommissionen eller et medlemsland kan vedtage rammeafgørelser. Spørgsmålet om, hvorvidt rammeafgørelser svarede til direktiver, blev klarlagt i EF-domstolens udtalelse i Pupino-sagen.⁹⁰

Sagen omhandler en straffesag mod Maria Pupino, der var børnehaveklasselærer i Italien, og sigtet for at have tilføjet elever skade. Forundersøgelingsdommeren i Italien havde anmodet om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en rammeafgørelse⁹¹ om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Flere lande indgav skriftlige indlæg i sagen, og flere påpegede at EU-traktaten ikke indeholdt nogen bestemmelse, som svarer til EF-traktatens art. 10.⁹² Derved mente medlemslandene, at der ikke var grundlag for, at overnationalt træk fra den 1. søjle kunne finde anvendelse i forbindelse med retsakter inden for den 3. søjle. EF-domstolen gav dem ikke medhold, men fastslog i stedet, at der var en klar parallelitet mellem direktiver og rammeafgørelser, og at ophavsmændene til EU-traktaten formentlig har ønsket, at der inden for EU skulle findes samme effektive retsmidler som inden for EF-samarbejdet.⁹³ EF-domstolen anførte således i præmis 43;

”På grundlag af ovennævnte betragtninger må det fastslås, at princippet om en overensstemmende fortolkning gælder i forhold til rammeafgørelser, der er vedtaget inden for rammerne af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union. Den forelæggende ret er ved anvendelsen af national ret forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke denne ret i lyset af rammeafgørelsens ordlyd og formål med henblik på at nå det med rammeafgørelsen tilsigtede resultat og således handle i overensstemmelse med artikel 34, stk. 2, litra b, EU”.

Loyalitetsprincippet var således også gældende inden for 3. søjle. EF-domstolen fastslog endvidere, at rammeafgørelser skal fortolkes som direktiver. Da det er op til medlemslandet, at bestemme form og midler for gennemførelsen af direktiver, for såvel rammeafgørelser, svarede artikel 34, stk. 2, litra b, til ordlyden af artikel 249, stk. 3. EF-domstolens afgørelse åbnede op

⁹⁰ Dom af 16. juni 2005 i sag C-105/03, *Pupino*, fortolkning af rammeafgørelse

⁹¹ Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001

⁹² Se sag C-105/03, *Pupino*, pr. 39

⁹³ Se sag C-105/03, *Pupino*, pr. 36, 38, 42 og 43. Se tillige; Elholm, *Pupino - bambino*, Advokaten 9/2005, side 2

for, at mange af de domstolsskabte EF-principper nu kunne overføres til 3. søjle, hvilket gjorde dommen ganske vidtgående.⁹⁴

Endvidere anførte Domstolen, at den direktivkonforme fortolkning af de generelle retsgrundsætninger, herunder retssikkerhedsprincippet, ligeledes begrænser rammeafgørelsens fortolkning, jf. pr. 44;

”Det bemærkes imidlertid, at den nationale rets forpligtelse til at henvide til indholdet af en rammeafgørelse, når den fortolker de relevante nationale retsregler, begrænses af generelle retsprincipper, herunder retssikkerhedsprincippet og forbuddet mod tilbagevirkende kraft”

Domstolen fortsætter i pr. 45;

”Disse principper er bl.a. til hinder for, at den nævnte forpligtelse på grundlag af en rammeafgørelse og uafhængigt af en lov vedtaget af en medlemsstat til gennemførelse heraf fører til at strafansvaret for dem, der overtræder rammeafgørelsens bestemmelser, fastlægges eller skærpes...”

Det fremgår af Pupino-dommen og af artikel 34 EU, at rammeafgørelser ikke indebærer umiddelbar anvendelighed, men skal gennemføres i national ret for at få virkning. Indførelsen af rammeafgørelser har medvirket til, at fremme effektiviteten af samarbejdet inden for det politimæssige og strafferetlige område. Det kan bl.a. skyldes, at rammeafgørelser er retlige bindende for medlemslandene, og at de opnås ved enighed. I forhold til konventioner, som kræver ratifikation, opnår rammeafgørelser gennemslagskraft i medlemslandene ved opfyldelse af rammeafgørelsens forpligtelser. Det kan i den anledning være nødvendigt, at ændre den nationale lov for at efterkomme denne forpligtelse. Kommissionen påser, at medlemslandene har opfyldt rammeafgørelsens forpligtelser inden for den givne frist. Kommissionen har dog ikke ifølge traktaten kompetence til at anlægge traktatbrudssøgsmål mod medlemslandene ved ukorrekt eller for sen implementering. Derimod er det Rådets opgave, at bedømme, hvorvidt medlemslandene har overholdt forpligtelserne efter en rammeafgørelse, samt omfanget af mulige konsekvenser ved manglende eller for sent gennemførelse i national ret.⁹⁵

EF-domstolen fik først efter Amsterdam-traktaten tillagt en begrænset kompetence inden for 3. søjle angående præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af rammeafgørelser. Kompetencen inden for søjle 3 er mere begrænset end søjle 1, hvilket fremgår af artikel

⁹⁴ Sørensen, *Pligten til EU-konform fortolkning*, 2008, side 312

⁹⁵ Gade, m.fl., *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, 2005, side 48-49

35 EU.⁹⁶ Bl.a. har EF-domstolen ingen kompetence til at prøve gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af nationalt politi eller andre retshåndhævende myndigheder. Eller udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.⁹⁷

4.8. Sammenfatning

EU-retten har opstillet nogle krav til retsanvendelsen, når det gælder strafferetten. Fortolkningen af en strafferetlig retsakt skal være i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Dette gælder for såvel direktiver som rammeafgørelser. Det følger generelt af retssikkerhedsprincippet, at der ikke kan straffes for en handling, der ikke er defineret som kriminel – *nulle poena sine lege*.

EF-domstolen fastlagde i Kolpinghuis-dommen, at der ikke kunne ske en udvidende fortolkning af national strafferet til skade for tiltalte, i de tilfælde hvor der ikke er sket korrekt direktiv implementering.

Rammeafgørelser er ifølge Pupino-dommen ikke umiddelbar anvendelige, men skal gennemføres i national ret for at få den tilsigtede virkning. Det betyder, at private ikke kan påberåbe sig bestemmelsen for de nationale domstole og få de dertil knyttede rettigheder. Rammeafgørelser er med til at fremme effektiviteten inden for det mellemstatslige grundlag, bl.a. på grund af, at det krævedes enstemmighed.

⁹⁶ Artikel 35 EU – *Domstolens kompetence*. Se tillige artikel 46 EU - *Domstolens kompetence mht. traktaterne*

⁹⁷ Jf. artikel 35, stk. 5, EU

5. Magtkampen – Kommissionen og medlemsstaterne

Der har længe hersket en intern magtkamp mellem Kommissionen og medlemslandene om den strafferetlige kompetence inden for den overstatslige søjle 1. Medlemslandene har mulighed for, at vedtage retsakter i form af rammeafgørelser om strafferetlige sanktioner inden for 3. søjle. Fra medlemslandenes synspunkt er det den ideelle fremgangsmåde, idet vedtagelse af disse retsakter kun kan ske ved enighed. Således kan medlemslandene ikke tvinges til at gennemføre strafferetlige sanktioner, som det er tilfældet inden for 1. søjle.⁹⁸

Spørgsmålet om afgrænsningen mellem TEU og TEF blev sat på spidsen i forbindelse med Rådets drøftelse og vedtagelse af det danske forslag til rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Efterfølgende fulgte en tilsvarende sag angående skibsforurening, hvor den strafferetlige kompetence blev fastlagt. Disse rammeafgørelser har som sagt givet anledning til en længere magtkamp, og følgende fremstilling tager udgangspunkt i to betydningsfulde domme vedrørende rammeafgørelser på miljøområdet.

Retssagen var den første, hvor EF-domstolen havde anledning til at forholde sig til det principielle spørgsmål om, hvorvidt der var hjemmel i EF-traktaten til at fastsætte regler om strafferetlige sanktioner. Som udgangspunkt sker reguleringen af strafferetten og strafferetsplejen på et mellemstatsligt grundlag efter EU-traktatens afsnit VI. Disse bestemmelser blev indsat i forbindelse med Maastricht-traktaten i 1992.⁹⁹

Konflikten startede ved, at Kommissionen fremsatte et direktivforslag i begyndelsen af 1990'erne, der bl.a. pålagde medlemslandene at sanktionere hvidvask af penge med straf. Efter protester fra medlemslandene, der hævdede, at denne pligt ikke kunne pålægges dem inden for 1. søjle, fastslog hvidvaskdirektivet blot, at der skulle sanktioneres, men intet krav om de strafferetlige sanktioner.¹⁰⁰ Derefter var det almindeligt antaget, at den kompetence som EU's institutioner havde inden for strafferetten, var begrænset til rammeafgørelser truffet i enighed inden for 3. søjle. Den fremherskende opfattelse var således, at traktaten hverken indeholdt hjemmel til at pålægge medlemslandene, at indføre strafferetlige sanktioner i tilfælde af overtrædelse af fællesskabsretlige retsakter eller hjemmel til at bestemme hvilke handlinger, der måtte anses for at være strafbare. Denne opfattelse blev ændret ved EF-domstolens sag C-176/03, *Kommissionen mod Rådet*.¹⁰¹ Med dommen annullerede Domstolen Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA om strafferetlig beskyttelse af miljøet, som Rådet havde vedtaget efter EU-traktatens afsnit VI om det strafferetlige og politimæssige samarbejde. Dommen kom ind på et område, hvor medlemslandene

⁹⁸ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 90

⁹⁹ Elholm, *Fælles strafferet lurer lige om hjørnet*, Advokaten nr. 01/08, side 1

¹⁰⁰ Elholm, *Historisk EU-dom*, Advokaten 11/2005, side 1

¹⁰¹ Dom af 13. september 2005 i sag C-176/03, *Kommissionen mod Rådet – strafferetlig beskyttelse af miljøet*

som sagt var af den opfattelse, at retsakter der var vedtaget inden for 1. søjle af EU-samarbejdet, ikke kunne pålægge medlemslandene at anvende strafferetlige sanktioner.¹⁰² Dommen gav anledning til endnu et annulationsøgsmål fra Kommissionen mod Rådet i sagen C-440/05¹⁰³. I denne sag, skulle EF-domstolen redegøre for, om der også var hjemmel til at pålægge medlemsstaterne bestemte former for sanktioner.

Udgangspunktet i dette afsnit er EF-domstolens væsentligste præmisser. EF-domstolens afgørelse bliver nævnt før generaladvokatens forslag til afgørelse, da det giver et bedre indholdsmæssigt forløb. Afsluttende behandles den danske regerings fortolkning af den første dom og til sidst virkningerne af dommene for Danmarks vedkommende, samt direktivændringer på baggrund af EF-domstolens afgørelser.

5.1. Kommissionen mod Rådet - Sag C-176/03

Kommissionen havde i 2001 fremlagt et direktivforslag om miljøbeskyttelse¹⁰⁴, der krævede de groveste overtrædelser sanktioneret med straf med hjemmel i EF-traktaten artikel 175¹⁰⁵. Formålet med direktivforslaget var, at sikre en mere effektiv anvendelse af EU's miljødirektiver. Kommissionen mente, at de sanktioner som medlemsstaterne anvendte, ikke var tilstrækkelige til at sikre fuldstændig overholdelse af fællesskabsretten. Desuden var det lovmæssigt uklart, hvorvidt medlemsstaterne var forpligtede til at indføre strafferetlige sanktioner, da der ingen minimums regler eller gældende fællesskabsretlige bestemmelser var for kriminelle handlinger, der skadede miljøet. Ved Tammerfors-mødet i 1999 opfordrede Det Europæiske Råd til, at der skulle vedtages nogle fælles definitioner for, hvad der var strafbart og fælles sanktioner indenfor miljøkriminalitet. Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog i den forbindelse i 2000, at der burde vedtages en retsakt om miljøkriminalitet. Danmark fremlagde et forslag¹⁰⁶ med henblik på vedtagelse af Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af alvorlig miljøkriminalitet i 2000.¹⁰⁷

Rådet drøftede ikke Kommissionens direktivforslag fra 2001, men vedtog i stedet den 27. januar 2003 på initiativ af Danmark, rammeafgørelsen 2003/80/RIA om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Under udarbejdelsen og ændringsforslagene til Rådets rammeafgørelse, tilsluttede Europa-Parlamentet sig Kommissionens synspunkt¹⁰⁸ vedrørende strafferetlige sanktioner og

¹⁰² Elholm, *Historisk EU-dom*, Advokaten 11/2005, side 1

¹⁰³ Dom af 23. oktober 2007 i Sag C-440/05, *Kommissionen mod Rådet – forurening af skibe*

¹⁰⁴ KOM(2001)139, EFT C180E/238 af 26. juni 2001

¹⁰⁵ Artikel 175 EF – *Procedure for vedtagelse af retsakter m.v. på miljøområdet*

¹⁰⁶ EFT C39/5 af 11.2.2000

¹⁰⁷ Se KOM(2001)139

¹⁰⁸ Henstilling af 15. november 2001 om strafferetlige sanktioner og fællesskabsretten, ikke tilgængelig. Se C 127 E/138 af 29.5.2003

fællesskabsretten. De opfordrede Rådet til at undlade at træffe strafferetlige foranstaltninger forud for vedtagelsen af direktivet.¹⁰⁹

Rådet vedtog som sagt ikke Kommissionens direktivforslag, men vedtog i stedet en rammeafgørelse med hjemmel i afsnit VI i traktaten om den Europæiske Union, der i det væsentligste mindede om Kommissionens direktivforslag.¹¹⁰ Formålet med rammeafgørelsen var, at imødegå miljøkriminalitet, som måtte anses for at være et generelt problem for alle medlemslandene, samt samarbejde medlemslandene imellem for at sikre en strafferetlig beskyttelse af miljøet. Rammeafgørelsen definerede en række miljømæssige overtrædelser, som medlemslandene opfordres til at foretage de nødvendige sanktioner omkring.

Rammeafgørelsen 2003/80/RIA omfattede 12 bestemmelser. Artikel 2 indeholdt under overskriften ”Forsætlige overtrædelser” en forpligtelse for medlemsstaterne til at kvalificere de opregnede overtrædelser af regler på miljøområdet som strafbare efter national ret. Artikel 3 indeholdt under overskriften ”Uagtsom adfærd” en forpligtelse for medlemsstaterne til også at kvalificere de opregnede overtrædelser i artikel 2 som strafbare efter national ret, når de blev begået ved uagtsomhed eller i det mindste ved grov uagtsomhed. Artikel 4 indeholdt en bestemmelse om medvirken. I artikel 5 forpligtedes medlemsstaterne til at sikre, at handlinger omfattet af artikel 2 og 3 kunne straffes med sanktioner, der ”er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, herunder i det mindste i de groveste tilfælde straf i form af frihedsberøvelse, som kan medføre udlevering”. Rammeafgørelsens artikel 6 og 7 indeholdt regler om ansvar og sanktioner for juridiske personer. Artikel 8 indeholdt bestemmelser om medlemsstaternes jurisdiktion, og artikel 9 fastsatte bestemmelser om udlevering og retsforfølgning.

Det, at de vedtagne strafferetlige sanktioner skal være effektive, have afskrækkende virkning, samt der skal være mulighed for frihedsberøvelse, er et generelt princip, der er udviklet via EU’s domspraksis. Medlemslandene skal sikre, at overtrædelser af EU-retten skal sanktioneres, således, at det er effektivt, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, hvilket fremgik af EF-domstolens dom fra 1988 om græske majs,¹¹¹ i præmis 24. Det indebærer ikke decideret et krav om, at det skal være en strafferetlig sanktion, blot at det er effektivt og afskrækkende. Man ser dog en stigende tendens, at sikre overholdelsen af EU-retten med strafferetlige sanktioner. Det vil sige, at de strafferetlige sanktioner må anses for de mest effektive.

¹⁰⁹ C 127 E/138 af 29.5.2003

¹¹⁰ Basse, *EF-domstolens dom C-176/03 og dens betydning for harmoniseringen af strafferetten*, 2007, side 56

¹¹¹ Dom af 21. september 1989 i Sag 68/88, *Kommissionen mod Grækenland*, græske majs

Sagen om græske majs, omhandlede medlemslandet Grækenland der ikke havde tilstrækkelige strenge sanktioner. Grækenland havde således tilsidesat sine forpligtelser ved bl.a. at have undladt, at indlede strafferetlig forfølgning mod de personer, som havde deltaget i udførelsen af visse transaktioner, som gjorde det muligt at undgå, at betale de skyldige landbrugsafgifter for majs, jf. pr. 22. Se tillige generaladvokatens udtalelse i sag 176/03, note 21

Denne holdning kommer bl.a. til udtryk i Kommissionens begrundelse for det første direktivforslag¹¹² i sag 176/03. Her begrundede Kommissionen det med, at *erfaringer viser, at de sanktioner, som for øjeblikket anvendes af medlemsstaterne, ikke altid er tilstrækkelige til at sikre fuldstændig overholdelse af fællesskabsretten. I mange tilfælde er det kun strafferetlige sanktioner, der har tilstrækkelig afskrækkende virkning.*

Kommissionen indbragte miljø-straffesagen for EF-domstolen med henvisning til EU-traktatens artikel 35¹¹³, med påstand om annullation af Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA. Europa-Parlamentet afgav interventionsindlæg til støtte for Kommissionens retsopfattelse.

Rådet og de 11 interverenerede medlemsstater blev kritiseret for den anvendte hjemmel i forbindelse med, at pålægge medlemslandene den strafferetlige forpligtelse. Ifølge Kommissionen var den korrekte hjemmel artikel 175, stk. 1, EF;

”Rådet træffer efter fremgangsmåden i artikel 251¹¹⁴ og efter høring af Det økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 174.¹¹⁵”

Endvidere fandt Kommissionen ikke, at rammeafgørelsen var det egnede juridiske instrument til at pålægge medlemslandene indførelsen af strafferetlige sanktioner for miljøovertrædelser på nationalt plan. Kommissionen hævdede dog ikke, at der forelå en generel kompetence på det strafferetlige område, men i de tilfælde hvor det må anses for et nødvendigt middel til at sikre miljøbestemmelsernes virkning, kan fællesskabslovgiver opnå kompetence i medfør af artikel 175 EF til at pålægge medlemslandene en forpligtelse til at fastsætte strafferetlige sanktioner.

Rådet og de medlemslande, der havde intervereneret i sagen, gjorde gældende, at der på nuværende udviklingstrin for fællesskabsretten ikke var kompetence til at forpligte medlemslandene til at sanktionere ved overtrædelse af rammeafgørelsen med straf. Tilføjelsen i præmis 31 underbyggede Rådets argumentation, idet de påpegede, at Domstolen aldrig direkte eller indirekte havde givet udtryk for, at Fællesskabet har kompetence til at harmonisere de strafferetlige regler. Tværtimod har Domstolen udtalt, at det påhviler medlemslandene at vælge sanktionsformerne.

¹¹² KOM(2001)139 – EFT C180E/238 af 26.6.2001

¹¹³ Artikel 35 EU – *Domstolens kompetence*

¹¹⁴ Artikel 251 EF - *Fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, Forligsudvalget*

¹¹⁵ Artikel 174 EF - *Målsætninger på miljøområdet*

Desuden påpegede Rådet, at EU-traktaten var opbygget på en sådan måde, at det strafferetlige kompetencefelt, udelukkende lå inden for den 3. søjle, hvor der krævedes enighed.¹¹⁶

EF-domstolens udgangspunkt var efter artikel 47 EU¹¹⁷, at det mellemstatslige samarbejde efter EU-traktaten var subsidiært i forhold til det overnationale samarbejde under EF-traktaten. Der kunne således ikke vedtages retsakter der henfører til det mellemstatslige samarbejde, som kunne vedtages under TEF. Annullationssøgsmålet indebar endvidere, at Domstolen for første gang skulle tage stilling til det principielle spørgsmål om, hvorvidt EF-traktaten indeholdt hjemmel til at fastsætte bestemmelser om strafferetlige sanktioner i tilknytning til en fællesskabsregulering inden for det enkelte politikområde. Spørgsmålet var således, om rammeafgørelsens artikel 1-7 berørte den kompetence som Fællesskabet er tillagt efter artikel 175 EF, som er hjemlen for miljøpolitik.

Det blev fastslået, at miljøbeskyttelse er et af Fællesskabets grundlæggende formål, hvilket bl.a. også fremgik af sag 302/86, *Returflaskesagen*,¹¹⁸ hvor Domstolen i præmis 8 udtalte:

”Domstolen har allerede, i dom af 7. februar 1985, anerkendt beskyttelsen af miljøet som et af Fællesskabets grundlæggende formål”.

Det fremgår endvidere af præmis 8, at denne vurdering ligeledes bekræftes i Den Europæiske Fælles Akt.

Kommissionens påstand var som sagt, at Rådet havde anvendt en forkert hjemmel i miljøstraffesagen. I præmis 43 udtalte EF-domstolen således, at;

”Artikel 174 EF – 176 EF udgør principielt den ramme, som Fællesskabets miljøpolitik skal udøves inden for.”

Det blev således konstateret, at procedure og kompetencefordeling for vedtagelse af miljøregler skulle ske efter artikel 175 EF, og valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt skulle ske på grundlag af objektive forhold. Det måtte lægges til grund, at rammeafgørelsens formål var miljøbeskyttelse. I henhold til artikel 2 var der opstillet en liste over særlige grove handlinger til skade for miljøet, som medlemslandene skulle sanktionere med straf. Præmis 47 – 51 indeholdt udtalelser om rammeafgørelsens indhold og de strafferetlige forhold. Særligt præmis 49 er væsentligt at bemærke:

¹¹⁶ Se sag C-176/03, pr. 31

¹¹⁷ Artikel 47 EU - *Forholdet til eksisterende traktater*

¹¹⁸ Dom af 20. september 1988 i Sag 302/86, *Kommissionen mod Danmark – Returflaskesagen*; Frie varebevægelser – Emballage til øl og læskedrikke

”Det skal tilføjes, at selv om visse særligt grove handlinger til skade for miljøet i det foreliggende tilfælde skal være strafbare i henhold til rammeafgørelsens artikel 1-7, overlades det til medlemsstaterne at vælge de strafferetlige sanktioner, der skal finde anvendelse. Disse sanktioner skal dog i overensstemmelse med rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, være effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have afskrækkende virkning.”

Tilføjjelsen i præmis 49 tyder på, at det ikke er muligt at fastsætte strafferammer under det overnationale samarbejde. Hvilket er i overensstemmelse med, hvad generaladvokaten anbefalede i sit forslag, jf. nedenfor.

EF-domstolen kom således frem til, at strafferetten normalt falder uden for det overstatslige samarbejde, men når der er tale om nødvendige foranstaltninger, der skal sikre effektiv opfyldelse af et af målene med det overstatslige samarbejde, her miljøbeskyttelse, kan kompetencen tilkomme fællesskabsretten. På baggrund af ovenstående, kom EF-domstolen frem til følgende konklusion i præmis 53:

”Da rammeafgørelsen således griber ind i de kompetencer, som Fællesskabet er tillagt i henhold til artikel 175 EF, er den i strid med artikel 47 EU, hvilket gælder for hele rammeafgørelsen, eftersom denne ikke kan opdeles.”

Rammeafgørelsen er således ugyldig, og må annulleres på grundlag af, at beskyttelse af miljøet er et af de grundlæggende formål inden for 1 søjle samarbejdet. Rammeafgørelsen har miljøbeskyttelse som det overordnede mål. Reguleringer med hjemmel i EU-traktatens 3. søjle må ikke skride ind i de beføjelser, som Fællesskabet er tillagt inden for 1. søjle. Rammeafgørelsen er således i strid med EU-traktatens artikel 47, da forholdet kunne reguleres inden for EF-traktaten.

Man kan sige, at Domstolen tog Rådet på ordet, idet Rådet understregede, at formålet med rammeafgørelsen var, at en effektiv strafferetlig håndhævelse af miljøovertrædelser var nødvendigt for at sikre miljøbeskyttelse. Derved har Rådet skrevet sig ind i det overstatslige samarbejde, da de kommer ind i artikel 175 EF.

5.1.1. Generaladvokatens forslag til afgørelse

Forud for EF-domstolens afsigelse af dom, fremsatte generaladvokat D. Ruiz-Jarabo Colomer den 26. maj 2005 sit forslag til afgørelse. Generaladvokatens konklusion var således, at han fandt Rådets og de intervenerede parter synspunkt vedrørende begrænsningen af staternes suverænitet

ubegrundet.¹¹⁹ Han gav således Kommissionen medhold i sagen. Colomer inddrog adskillige aktuelle emner, bl.a. miljøpolitikens centrale position i både EF- og EU-traktaten, Lissabon-traktaten og Charteret om grundlæggende rettigheder fra 2000.¹²⁰ Miljøet var en af de grundlæggende målsætninger i Fællesskabet, og derved fandt Colomer det rimeligt, at Fællesskabet fremsatte sanktioner for alvorlige overtrædelser, hvilke skulle være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning. Colomer fandt dog ikke, at Fællesskabet kunne pålægge medlemsstaterne, at indføre bestemte former for strafferetlige sanktioner, f.eks. bøde eller frihedsberøvelse.¹²¹ Dertil kunne punkt 84 supplere, at der skulle være en strafferetlig reaktion for den adfærd, der udgjorde en miljøskade, men selve valget af strafsanktioner tilkom medlemsstaterne. Colomer tilføjede, at denne kompetence tilkom medlemsstaterne under søjle 3.¹²² Rammeafgørelsens artikel 1-4 og artikel 5, stk. 1, var ugyldige, da Rådet ikke havde beføjelse til at sanktionere alvorlige miljøforseelser med straf. Denne kompetence tilkom Fællesskabet, herunder søjle 1, jf. punkt 97. Hvilket medførte, at Colomer gav Kommissionen medhold i sagen og bestemmelserne burde annulleres.

EF-domstolen tog umiddelbart ikke udgangspunkt i Colomers forslag. Det overordnede område de behandlede var hjemmelsbeføjelserne (artikel 174-176 EF og 47 EU) og selve rammeafgørelsen, hvorimod generaladvokatens udgangspunkt var i selve miljøproblematikken. De kom dog frem til samme resultat, men på forskelligt grundlag.

5.1.2. Regeringens fortolkning af dommen

Den 21. februar 2006 blev der fremsat et forslag til folketingsbeslutning¹²³ vedrørende Danmarks holdning til EF-domstolens afgørelse. Forslaget lød på, at Danmark skulle afvise den retspraksis, der var resultatet af EF-domstolens dom C-176/03. Forslaget byggede bl.a. på, at dommen havde flyttet kompetence uden parlamentarisk eller demokratisk indflydelse, hvilket har bevirket, at strafferetten nu er et område, der kan afgøres med flertalsafgørelser. Begrundelsen for forslaget var bl.a. bekymringen vedrørende EF-domstolens udvidelse af EU's magtområder og tildeling af kompetencer til EU-institutionerne, som ifølge traktaterne ikke var tiltænkt dem. Denne udvikling med EF-domstolen som politisk aktør udgør en trussel mod de grundlæggende

¹¹⁹ Forslag til afgørelse fra generaladvokat D. Ruiz-Jarabo Colomer fremsat den 26. maj 2005, sag C-176/03, pkt. 76

¹²⁰ Forslag til afgørelse fra generaladvokat D. Ruiz-Jarabo Colomer fremsat den 26. maj 2005, sag C-176/03, pkt. 53-55, 58 og 69.

¹²¹ Forslag til afgørelse fra generaladvokat D. Ruiz-Jarabo Colomer fremsat den 26. maj 2005, sag C-176/03, pkt. 83

¹²² Forslag til afgørelse fra generaladvokat D. Ruiz-Jarabo Colomer fremsat den 26. maj 2005, sag C-176/03, pkt. 87

¹²³ Beslutningsforslag nr. B 81 - *Forslag til folketingsbeslutning om at pålægge regeringen at meddele, at Danmark afviser den retspraksis, der er skabt af EF-domstolen med dom C-176/03, hvor kompetence er flyttet fra søjle III til søjle I.* Fremsat den 21. februar 2006.

demokratiske principper, og det er desuden bemærkelsesværdig, at de danske regeringer i årtier har accepteret denne udvikling til trods for tiltrædelsesloven af 1972, der kun forpligter Danmark til at respektere de indgåede traktater. Den hjemmel som Domstolen anvendte i sag C-176/03 findes hverken i tiltrædelsesloven, traktater eller konventioner. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med Højesterets dom fra 1998¹²⁴ angående Grundlovens § 20, hvor det blev anført, at;

*”Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetssafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.”*¹²⁵

Derved er Danmark ikke bundet af afgørelser, som ikke har klar lovhjemmel i tiltrædelsesloven, hvilket er selve essensen i denne sag. Med hensyn til søjlestrukturen i EU, er det langt fra tilfredsstillende, at folkevalgte politikere ser passivt til, når EF-domstolen træffer beslutninger om ophævelse af grundstrukturen imellem søjlerne. Det er dybt kritisabelt, at domstolen på forhånd træffer afgørelser, der havde været retsmæssige i forhold til forfatningen, men eftersom den er afvist og ligger i tænke-pause, findes der ingen hjemmel til dette.

Med udgangspunkt i ovenstående indstiller forslagsstillerne dette forslag til Folketinget med henblik på, at Danmark skal signalere, at det i EU er politikere og ikke dommere, der skal bestemme udviklingen, og Danmark ikke er forpligtet pga. tiltrædelsesloven og Grundloven.¹²⁶

Justitsministeren Lene Espersen redegjorde for problemstillingen under behandlingen af folketingsbeslutning.¹²⁷ Hun understregede, at det udtrykkeligt står i dommen, at straffelovgivningen og reglerne om behandling af straffesager ikke kan henføres til EF-traktaten, hvilket også fremgår af præmis 47. Dog kan Fællesskabslovgiver under visse betingelser træffe beslutninger inden for medlemsstaternes straffeområde, hvilket også er det grundlæggende problem i den fremsatte beslutningsforslag. Retsvirkningen af dommen er alene;

¹²⁴ U1998.800H - Grundlovssagen fra 6. april 1998; Sagen handlede om, hvorvidt loven fra 1993 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber er i strid med grundloven.

¹²⁵ U1998.800H - Grundlovssagen fra 6. april 1998, præmissernes pkt. 9.6. Se tillige Olsen, *EU-rettens forrang for dansk ret*, 2008, side 351

¹²⁶ Beslutningsforslag nr. B 81 - Forslag til folketingsbeslutning om at pålægge regeringen at meddele, at Danmark afviser den retspraksis, der er skabt af EF-domstolen med dom C-176/03, hvor kompetence er flyttet fra søjle III til søjle I. Fremsat den 21. februar 2006.

¹²⁷ www.folketinget.dk - 2005-06 - B 81, BEH 1, onsdag 19. april 2006, Tale 1, Justitsministeren Lene Espersen

”at der inden for rammerne af det overstatslige samarbejde efter EF-traktaten, det såkaldte søjle 1-samarbejde, er hjemmel til at fastsætte bestemmelser, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet på områder, som i øvrigt kan reguleres inden for rammerne af søjle 1, som f.eks. miljøområdet.”

Denne kompetence for Fællesskabet er særdeles begrænset, og det er desuden ikke muligt at foretage søjlespring fra søjle 3 til søjle 1. Derved er Justitsministeren ikke enig i forslagsstillernes bekymring ang. søjlestrukturen. Desuden understreges det, at det er ukorrekt at anføre, at Danmark ikke er forpligtet pga. tiltrædelsesloven og Grundloven. På den baggrund kan eller vil regeringen ikke afvise miljø-straffedommen, da det vil være i strid med de danske EU-retlige forpligtelser.¹²⁸ Forslaget til folketingsbeslutningen blev forkastet med stemmeresultatet, 20 for og 92 imod.¹²⁹

5.1.3. Dommens virkning

Dommens konklusion kan få store konsekvenser for medlemslandene, da det nu er muligt for Kommissionen at blande sig i den strafferetlige regulering inden for 1. søjle. Der er således skabt adgang for vedtagelse af strafferetlige regler i bl.a. direktiver eller forordninger på en lang række fællesskabsretlige områder. Direktiver kan som bekendt vedtages med kvalificeret flertal. Kommissionen har initiativretten inden for 1. søjle, og har som udgangspunkt eneret til bl.a. at stille forslag om direktiver.¹³⁰ Derved kan mulighederne for strafferetligt regulering forøges. Formentlig er døren ikke kun blevet åbent inden for miljøretten, men på de områder hvor der efter Kommissionens mening vil være behov for den nødvendige regulering.

Denne dom har gjort et stort indhug i den traditionelle søjlestruktur. Den indlysende forskel på 1. og 3. søjle er blevet sløret, da der nu er mulighed for at fastsætte regler inden for 1. søjle. For Danmarks vedkommende betyder det, at de ikke længere kan modsætte sig en række retsakter om straf. Det følger af protokol nr. 5, at Danmark ikke deltager i foranstaltninger truffet på baggrund af det nye afsnit i søjle 1. Det vil sige, at når beslutninger om retlige anliggender overflyttes fra det mellemstatslige samarbejde til det overnationale samarbejde, træder Danmark ud. I denne situation har EF-domstolen blot konstateret en kompetence, som hele tiden har været der, men først er blevet fastlagt ved denne dom.¹³¹

¹²⁸ www.folketinget.dk – 2005-06 – B 81, BEH 1, onsdag 19. april 2006, Tale 1, Justitsministeren Lene Espersen

¹²⁹ www.folketinget.dk – 2005-06 – Afstemning nr. 347 til B 81, 24. maj 2006

¹³⁰ Madsen, *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 2007, side 23

¹³¹ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 98

Danmark havde selv tilkendegivet, hvorledes retsstillingen ville se ud for Danmarks vedkommende, hvis de tabte sagen;

”En dom kan tidligst forventes i efteråret 2004/foråret 2005. Danmark har sammen med 10 andre medlemslande anmodet om at intervenere i sagen til støtte for Rådet. I det omfang Kommissionen måtte få helt eller delvist medhold i retssagen, vil det ikke i sig selv rejse spørgsmål i forhold til RIA-forbeholdet, men være ensbetydende med, at flertallet af EU’s medlemsstater, herunder Danmark, hidtil har anlagt en for restriktiv fortolkning af de sektorpolitiske hjemmelsbestemmelser.”¹³²

Dette udsagn har gjort det langt lettere for Danmark, da et forbehold ville medføre en meget kompliceret retsstilling. Så fald Danmark skulle stå uden for forhandlinger og vedtagelser af direktiver eller dele af direktiver, der indeholdt forslag om strafferetlige sanktioner på EF-retligt grundlag, ville retstilstanden blive yderst vanskelig og udgøre et stort handicap for Danmark.¹³³

Danmark deltager som sagt i det strafferetlige samarbejde inden for rammerne af 3. søjle. Efter denne dom er faktum således, at Danmark deltager i det strafferetlige samarbejde inden for rammerne af 3. søjle, og der nu kan vedtages regler om straf inden for rammerne af 1. søjle.

¹³² Udenrigsministeriet, redegørelse af 11. august 2003, *Konventstraktaten og forbeholdene*“ side 9, note

¹³³ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 98

5.2. Kommissionen mod Rådet – Sag C-440/05

Rådet og medlemslandene tabte ovenstående sag, og Kommissionen fik kompetence til at kræve strafferetlige regler indført i medlemslandene. Men hvorvidt der i direktivet kunne stilles krav til straffens art og til strafferammernes udformning blev behandlet ved EF-domstolen i sagen C-440/05. På baggrund af afgørelsen i miljø-straffesagen anlagde Kommissionen endnu en sag ved Domstolen imod Rådet i 2005. Kommissionens formål med retssagen var at få ophævet endnu en rammeafgørelse om strafferetlige bestemmelser i forbindelse med forurening fra skibe. Ikke mindre end 19 EU-medlemslande havde interveneret i sagen, med påstand om at der ikke var hjemmel til at fastsætte regler om straffens art og strafferammerne i et direktiv, hvilket Kommissionen påstod.

Domstolen tog først stilling til, hvorvidt skibsforureningsområdet skulle reguleres via et direktiv i stedet for rammeafgørelsen, og derefter om der var hjemmel til at stille krav om straffens art og strafferammerne i et direktiv.¹³⁴

Den 7. september 2005 blev direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser udstedt. Baggrunden for direktivet var behovet for harmonisering af sanktionerne for skibeforurening. Direktivet indeholdte en præcis definition af overtrædelserne. Bestemmelsen i artikel 8 lød;

”Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de overtrædelser, der er omhandlet i artikel 4, fører til sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning, og som kan omfatte strafferetlige eller administrative sanktioner.

Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i stk. 1 omhandlede sanktioner finder anvendelse over for enhver, der er ansvarlig for en af de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 4.”

Den parallelle rammeafgørelse 2005/667/RIA af 12. juli 2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe, indeholdt bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau. Rammeafgørelsen supplerer således Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7. september 2005 med udgangspunkt i at forbedre søfartssikkerheden efter olietankskibet Prestiges forlis gennem en tilnærmelse

¹³⁴ Dom af 27. oktober 2007 i sag C-440/05, *Kommissionen mod Rådet*, pr. 66-69 og 70

af medlemsstaternes lovgivninger. Rammeafgørelsen er baseret på artikel 34, stk. 2, litra b EU¹³⁵ og artikel 31, stk. 1, litra e EU¹³⁶. Rammeafgørelsen var et led i EU's indsats mod grænseoverskridende kriminalitet. Målet med rammeafgørelsen og direktivet var at sikre, at forurening af havmiljø udgjorde en strafbar handling i alle EU's medlemslande, samt at fastlægge en nedre grænse for strafferammernes maksimum. Rammeafgørelsen tager således sigte på, at supplere direktivet med detaljerede regler på det strafferetlige område.

Rammeafgørelsens artikel 2 indeholdt under overskriften "Strafbare handlinger" en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger, ved at kvalificere de opregnede overtrædelser i artikel 4 og 5 i direktivet, som strafbare handlinger. Artikel 3 omhandlede, som det fremgår af overskriften "Medvirken og tilskyndelse". I artikel 4 under overskriften "Sanktioner" forpligtedes medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger, for at sikre, at handlinger omfattet af artikel 2 og 3 kunne straffes med sanktioner, der *"er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning"*, herunder, i det mindste i de groveste tilfælde, i form af frihedsberøvelse. Rammeafgørelsens artikel 5 og 6 indeholdt regler om ansvar og sanktioner for juridiske personer. Artikel 7 indeholdt bestemmelser om medlemsstaternes straffemyndighed, og artikel 8 og 9 fastsatte bestemmelser om oplysningspligt. Artikel 10 - 12 indeholdt praktiske anvendelses- og gennemførelsesregler.

Direktivets væsentligste bestemmelser var bl.a. artikel 1, stk. 2, hvor det fremgik, at direktivet ikke var til hinder for, at medlemsstaterne anvendte strengere bestemmelser til bekæmpelse af forurening fra skibe i overensstemmelse med folkeretten. Samt artikel 4 og 8, der bestemte, at overtrædelser betragtes som strafbare handlinger i henhold til rammeafgørelsen, og at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at sanktionerne er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning.

Kommissionens annullationssøgsmål havde som sagt udgangspunkt i miljø-straffesagen og de byggede deres argumentation på, at rammeafgørelsen var udstedt på ukorrekt hjemmelsgrundlag. Kommissionen henviste til den kompetence artikel 2 EF¹³⁷ tillagde Fællesskabet, hvorved det kunne kræves, at medlemsstaterne indførte strafferetlige sanktioner på nationalt plan, når det vedrørte opfyldelse af Fællesskabets mål. Domstolen anerkendte i miljø-straffesagen, at Fællesskabet havde en implicit kompetence, når det var nødvendigt. Kommissionen anførte desuden, at rammeafgørelsens artikel 5, stk. 1, i miljø-straffesagen som blev annulleret, ikke adskilte sig fra de bestemmelser i skibsfurening-rammeafgørelsen. Hjemmelsgrundlaget til at pålægge med-

¹³⁵ Artikel 34 EU – *Samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente tjenester*

¹³⁶ Artikel 31 EU – *Retligt samarbejde i kriminalsager*

¹³⁷ Artikel 2 EF – *Fællesskabets mål og opgaver*

lemsstaterne sanktionspligt var efter Kommissionens opfattelse ikke et nationalt foretagende, men derimod et fællesskabsretligt med hjemmel i artikel 80, stk. 2 EF¹³⁸. Kommissionen anførte desuden, at rammeafgørelsen tilsidesatte artikel 47 EU¹³⁹ og derfor burde annulleres. Formålet med rammeafgørelsen var ifølge Rådet anført i præmis 47;

”..at rammeafgørelsen har til formål at tilnærme medlemsstaternes lovgivning på området for bekæmpelse af forurening fra skibe ved at foretage en harmonisering af de strafferetlige sanktioners omfang og type.”

Rådet gjorde gældende, at der ved vedtagelsen af direktivet sammen med Europa-Parlamentet blev taget stilling til Fællesskabslovgivers kompetence i henhold til artikel 80, stk. 2 EF;

”Rådet kan med kvalificeret flertal træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart.”

Kommissionen havde anført i præmis 34, at Rådet kunne have besluttet, at medlemsstaterne beholdte deres kompetence angående sanktioneringen, i forbindelse med direktivet 2005/35. Rådet havde dertil anført i præmis 42, at ved vedtagelsen af direktivet blev grænserne for Fællesskabets handlebeføjelser fastsat, og valgte derfor ikke at udnytte beføjelserne i artikel 80, stk. 2. Rådet var af den opfattelse, at der var tale om to forskellige politikker – miljøpolitik og transportpolitik. Transportpolitikken forfølger således ikke et nødvendigt, tværgående og grundlæggende mål, som miljø-straffesagen gjorde, og konsekvenserne heraf kunne ikke blive det samme. Derved kunne det ikke gøres gældende, at fællesskabslovgiver burde vedtage sanktionsbestemmelserne i rammeafgørelsen.¹⁴⁰

Rådet gjorde i præmis 46 subsidiært gældende, at Fællesskabet ikke har kompetence til at pålægge medlemsstaterne strafferetlige sanktioner i form af type og art. En sådan harmonisering ville ikke være omfattet af fællesskabskompetencen, da den går langt videre end den harmonisering i miljø-straffesagens rammeafgørelse 2003/80/RIA. I miljø-straffesagen blev der undtagelsesvis givet strafferetlig kompetence til Fællesskabet, idet det blev anset som værende ”nødvendig” og denne fortolkning er ikke identisk med ”om nødvendigt”.¹⁴¹ Rådet tilføjede til sidst, at den fortolkning Kommissionen anvendte i miljø-straffesagen, er med til at udhule EU-traktatens

¹³⁸ Artikel 80 EF – *Transportafsnittets anvendelse på transport med jernbane, ad landeveje og vandveje*

¹³⁹ Artikel 47 EU – *Forholdet til eksisterende traktater*

¹⁴⁰ Se sag C-440/05, pr. 44-45

¹⁴¹ Se sag C-440/05, pr. 47-48

afsnit VI og dermed mistes den effektive virkning. Endvidere har Rådet ikke tilsidesat traktaterne ved vedtagelsen af rammeafgørelsen 2005/667/RIA, jf. præmis 46.

5.2.1. EF-domstolens afgørelse

EF-domstolen bemærkede for det første, at transportpolitikken udgjorde en del af Fællesskabets grundlag for herigennem at nå traktatens mål inden for transport. Fællesskabslovgiver havde således kompetence i henhold til artikel 80, stk. 2 til at træffe beslutninger, der kunne fremme miljøbeskyttelsen. Det fremgår i den forbindelse af Domstolens faste praksis, at et sådant hjemmelsvalg skulle foretages på grund af objektive forhold, således det var muligt at foretage domstolskontrol.¹⁴² Artikel 80, stk. 2 EF indeholdt en bestemmelse, hvor Rådet havde kompetence til at fastsætte sanktionsbestemmelser. Det anfægtes ikke, at Rådet undlod at benytte denne mulighed.¹⁴³ En væsentlig betragtning fremgår af præmis 66;

”Selv om det principielt er korrekt, at straffelovgivningen og reglerne om behandlingen af straffesager ikke henfører under Fællesskabets kompetence... forholder det sig ikke desto mindre således, at når det udgør en nødvendig foranstaltning til bekæmpelse af alvorlig skade på miljøet, at de kompetente nationale myndigheder anvender strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og har afskrækkende virkning, kan fællesskabslovgiver pålægge medlemsstaterne en pligt til at indføre sådanne sanktioner for at sikre, at de bestemmelser, den vedtager på området, er fuldt ud effektive”.

Rådet fandt, at strafferetlige sanktioner var nødvendige for at sikre overholdelsen af de fællesskabsretlige bestemmelser, hvilket også fremgik af rammeafgørelsen. Men når det drejede sig om alvorlig skade på miljøet, skulle sådanne sanktioneringsregler vedtages med hjemmel i artikel 80, stk. 2 EF.¹⁴⁴ EF-domstolen har tidligere slået fast, at EU-traktatens artikel 47 skal fortolkes således, at EF-traktaten altid skal anvendes som retsgrundlag frem for EU-traktaten, såfremt det var muligt. På den baggrund fastslog EF-domstolen, at rammeafgørelsen 2005/667/RIA var i strid med artikel 47 EU.¹⁴⁵ Fastsættelsen af sanktionernes type og omfang, kunne dog ikke henføres under Fællesskabets kompetence,¹⁴⁶ hvilket er i overensstemmelse med præmis 49 i miljø-

¹⁴² Se sag C-440/05, pr. 55 og 60

¹⁴³ Se sag C-440/05, pr. 56 og 59

¹⁴⁴ Se sag C-440/05, pr. 68-69

¹⁴⁵ Se sag C-440/05, pr. 74

¹⁴⁶ Se sag C-440/05, pr. 70

straffesagen, hvor EF-domstolen udtrykkelig bemærkede, at det overlades til medlemslandene at vælge de strafferetlige sanktioner.

5.2.2. Generaladvokatens forslag til afgørelse

Dommen følger generaladvokaten Mazák forslag¹⁴⁷ til afgørelse i sagen, fremsat den 28. juni 2007. Mazák havde foretaget en grundig sontring af kompetencefordelingen i henhold til artikel 47 EU. Sondringen var væsentlig i forhold til grænseskellet mellem den første søjle og den tredje søjle. Forslaget til afgørelsen havde udgangspunkt i den tidligere miljø-straffedom C-176/03, hvor konsekvenserne heraf blev behandlet. Det fremgår af pkt. 72, at der ikke skal herske tvivl om, at beføjelsen til strafferetlige sanktioner er nært forbundet med medlemsstaternes suverænitæt og som efter traditionel opfattelse kun henføres til søjle 3. Mazák understreger i den forbindelse, at selv om denne kompetence normalt ikke er Fællesskabets, så er den i henhold til EF-traktaten heller ikke forbeholdt medlemsstaterne. Indirekte kan Fællesskabet påvirke national straffelovgivning, bl.a. i sagen om græske majs,¹⁴⁸ hvor det blev fastslået i præmis 23, at medlemsstaterne er forpligtede i henhold til artikel 5 EF [nu artikel 10]¹⁴⁹ til at træffe de nødvendige foranstaltninger, som følger af traktaten. Domstolen fortsætter i præmis 24, at medlemsstaterne skal drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være *effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning*.¹⁵⁰ Formuleringen synes at være blevet en del af Domstolens faste praksis.

På baggrund af miljø-straffesagen er det ifølge Mazák et kvalitativt stort, men ikke et uforståeligt skridt Domstolen tog i forbindelse med miljø-straffesagen. Domstolen beskrev, at miljøbeskyttelse er et af Fællesskabets mål, og dens effektive virkning ville bringes i fare, så fald fællesskabslovgiver ikke havde kompetence til at foretage de nødvendige foranstaltninger inden for sanktionsområdet.¹⁵¹ I forlængelse heraf fastslår Mazák, at det ikke kun er inden for miljøområdet, at Fællesskabet kan opnå strafferetligt kompetence til at forpligte medlemsstaterne, men det

¹⁴⁷ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05

¹⁴⁸ Sag 68/88, *Kommissionen mod Grækenland*, græske majs

¹⁴⁹ Artikel 10 EF - *Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet i gennemførelsen af dets opgaver. De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare.*

¹⁵⁰ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05, pkt. 76

¹⁵¹ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05, pkt. 90

vil også være gældende på andre af Fællesskabets politikområder.¹⁵² Hvad angår dybden og bredden af de strafferetlige sanktioner, er Mazák enige med generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer i, at;

*”Fællesskabslovgiver kan pålægge medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner og bestemme, at de skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, men fællesskabslovgiver har ikke beføjelse til at gå videre og nærmere angive, hvilke sanktioner der skal pålægges.”*¹⁵³

Mazák anførte endvidere, at såfremt fællesskabslovgiver skulle fastsætte strafftyper og strafniveauer, ville det skade de nationale strafferetssystemer. Det var af Mazáks opfattelse, at medlemsstaterne var bedst egnede til at fastsætte deres egne sanktioner, hvilket er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.¹⁵⁴ Mazák var enige med Kommissionen i, at rammeafgørelsens målsætninger burde være omfattet af artikel 80, stk. 2 EF, og derved var rammeafgørelsen vedtaget i strid med artikel 47 EU og måtte annulleres.¹⁵⁵ Særligt vægtede generaladvokaten frygten for nedbrydningen af sammenhængene i de nationale straffesystemer, og måske var det det, der fik EF-domstolen til at bremse Kommissionens fremfærd. Eller måske har EF-domstolen set på antallet af intervenerede medlemslande. Dette er dog næppe til hinder for, at EF-domstolen træffer en opsigtsvækkende dom, som vi så i miljø-straffesagen. Men EF-domstolen forblev herved ”gode venner” med medlemsstaterne og undgik voldsom kritik ved at beslutte, som de gjorde, derved lader de den kommende reformtraktat tage hele skraldet, hvor det formentlig bliver lettere for Kommissionen, at få deres strafferetlige ønsker gennemført.¹⁵⁶

5.2.3. Dommens virkning

Tages udgangspunkt i de ovenfor anførte betragtninger skulle man således umiddelbart tro, at den mest effektive sanktionsform inden for miljøområdet ville være den, der er tilpasset nationale forskelle og værdier. Hvis antagelsen holder, medfører subsidiaritetsprincippet, at miljøområdet via strafferetten skal foregå decentralt. EU vil ikke være bedre egnet til at bekæmpe miljøforurening ved hjælp af strafferetlige midler end de enkelte lande hver især. Da strafferetten normalt ikke falder ind under Fællesskabets enekompetence, må fællesskabsretlig regulering

¹⁵² Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05, pkt. 99

¹⁵³ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05, pkt. 103

¹⁵⁴ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05, pkt. 106 og 108

¹⁵⁵ Forslag til afgørelse fra generaladvokat Mazák fremsat den 28. juni 2007, sag C-440/05, pkt. 127 og 139

¹⁵⁶ Elholm, *Fælles strafferet lurer lige om hjørnet*, Advokaten nr. 01/08, side 2

respekttere subsidiaritetsprincippet. Dommen gentog og præciserede den tidligere miljøstraffesag fra EF-domstolen, hvor det blev fastslået, at EF-traktaten indeholder kompetence til, at fællesskabslovgiver kan definere kriminelle handlinger. Derved er strafferetten nu også gældende inden for søjle 1.

EF-domstolen er meget kortfattet på spørgsmålet om, hvorfor Fællesskabet ikke kan stille krav til straffens art og til strafferammerne. De konstaterer blot, at Fællesskabet ikke har kompetence til at vedtage regler om straffens art og om strafferammerne i et direktiv, men det begrundes ikke nærmere.¹⁵⁷ Generaladvokaten begrundede dette spørgsmål med, at det ikke ville være i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Dommen forventes at medføre, at Kommissionen skal tilbagekalde eller ændre et direktivforslag om strafferammer for miljøkriminalitet KOM(2007) 51. Kommissionen fremsatte forslaget med hjemmel i EF-traktaten i begyndelsen af 2007, dvs. før Domstolens præcisering af EU's kompetence på området. Dette vil blive behandlet nærmere i afsnittet "*Direktivændring på baggrund af afgørelsens konsekvenser*".

¹⁵⁷ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 95

5.3. Direktivændring på baggrund af afgørelsernes konsekvenser

Kommissionen fremsatte et nyt direktivforslag, da der havde været et retligt vakuum inden for miljøkriminalitet, efter EF-domstolen annullerede Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA, som skulle udfyldes hurtigst muligt. Det nye direktivforslag KOM2007(51) erstatter således forslaget¹⁵⁸ til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Det var nødvendigt, at trække det tidligere direktivforslag fra 2001 tilbage og fremsætte et nyt, der tog højde for EF-domstolens afgørelse og indholdet af den annullerede rammeafgørelse. Ligeledes skulle visse strafbare handlinger ændres, så det var i overensstemmelse med miljølovgivningens udvikling.¹⁵⁹

Kommissionen diskuterede forud for forslaget, hvorvidt en strafferetlig tilnærmelse af sanktioner skulle implementeres. På den ene side ville manglende indgriben eller ikke-bindende indgriben fra EU-lovgivernes side ikke frembringe nogen positiv virkning, da problemerne ligger i medlemsstaternes forskellige lovgivninger. På den anden side ville en fuld harmonisering gå ud over, hvad der er nødvendigt. Det er derfor nødvendigt med en vis form for fleksibilitet, da den nationale strafferet er yderst påvirket af medlemslandets kulturelle værdier.¹⁶⁰

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 blev endelig vedtaget med udgangspunkt i direktivforslaget. Direktivforslaget KOM(2007)51 var stort set identisk med rammeafgørelsens definitioner og bestemmelser, derimod er det endelige direktiv ikke helt entydigt med forslaget, da alle bestemmelser om sanktionsformer er undladt. Blandt andet i forslagens artikel 5 og 7 er der en udførlig liste med hvilke sanktionsformer, der skal anvendes ved henholdsvis grov uagtsomhed og forsætlige handlinger. Disse er næsten tilsvarende den annullerede rammeafgørelse. Direktivets artikel 5 og 7 er stort set identiske, men omhandler henholdsvis en generel sanktionsbestemmelse og en sanktionsbestemmelse over for juridiske personer. Artikel 5 har følgende ordlyd;

”Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 3 og 4 omhandlende strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning.”

Rådet og Europa-Parlamentet har i deres betragtninger anført, at direktiv 2008/99/EF pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at indføre strafferetlige sanktioner i deres nationale lovgiv-

¹⁵⁸ KOM(2001)139 – EUT C127E/119 af 29.5.2003

¹⁵⁹ KOM(2007)51 - endeligt

¹⁶⁰ KOM(2007)51 - endeligt

ning, og at dette direktiv ikke skaber nogen forpligtelser i henhold til anvendelsen af sådanne sanktioner. Direktivet er således et minimumsdirektiv, og det er op til medlemsstaterne at vedtage de nødvendige foranstaltninger, *der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning*. Direktivforslaget indeholdt derimod et minimumssæt af grove miljøovertrædelser som burde betragtes som strafbare i hele Fællesskabet. På grund af de store forskelle i sanktionerne i medlemsstaternes nationale lovgivning, anses det for nødvendigt, at der sker en indbyrdes tilnærmelse af sanktionsniveauet. Direktivforslaget henviser bl.a. til rammeafgørelsen 2005/667/RIA om forurening fra skibe, hvor bødestørrelserne til juridiske personer er fastlagt. Dette bødesystem anvendes således også i direktivforslaget.¹⁶¹

Eftersom der ikke er nogle sanktionsbestemmelser i det endelig direktiv fra 2008, må det være tilpasset EF-domstolens dom af 23. oktober 2007 om forurening fra skibe. EF-domstolen fastslog i den sag, at Fællesskabet ikke har kompetence til at fastsætte strafferetlige sanktioners art og type.

Til opfølgning af Domstolens dom i sag 176/03 agtede Kommissionen senere i 2007, at fremlægge et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser. Dette forslag¹⁶² blev vedtaget af Kommissionen i marts 2008, og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) har bl.a. udtalt om ændringsforslaget til direktivet, at traktaterne i princippet ikke giver Fællesskabet nogen kompetencer på det strafferetlige område.¹⁶³ Kommissionen burde som initiativtager til fællesskabslovgivningen være med til at sikre en effektiv gennemførelse, der er i overensstemmelse med EF-traktaten. Bl.a. ved at foreslå, at regeringerne skal sikre, at deres nationale lovgivning indeholder sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har afskrækkende virkning. EØSU har tidligere kritiseret Kommissionens ekstreme holdning til rækkevidden af Fællesskabets strafferetlige kompetencer. EØSU understreger i denne udtalelse, at deres kritik var i overensstemmelse med Domstolens retspraksis. I forbindelse med direktiv 2005/35/EF, erklærede Domstolen sig inkompetent i sag C-308/06,¹⁶⁴ angående lovligheden af direktivet i forhold til international offentlig ret. EF-domstolen kunne i sagen ikke afgive en udtalelse om et forslag til fællesskabslovgivningen, idet det ikke tilkom Domstolen at efterprøve direktivets gyldighed i forhold til konventionen.¹⁶⁵ EØSU udtaler i forbindelse med sagen, at de internationale domstole heller ikke ville kunne finde en afgørelse til denne sag, og så fald de

¹⁶¹ KOM(2007)51 - endeligt

¹⁶² KOM(2008)134

¹⁶³ EUT C77/69 af 31.3.2009

¹⁶⁴ Sagen er tidligere omtalt under afsnittet "Direktiver"

¹⁶⁵ Se sag C-308/06, domskonkl. 1

fremlagde et forslag til afgørelse, ville det ikke være tilstrækkeligt til at tilsidesætte EU's lovgiver, eftersom EU-retten har forrang overfor national og international ret og ikke er bundet af international ret.¹⁶⁶

EØSU støtter direktivforslagsændringen fuldt ud og påpeger; ”*selv om det ikke drejer sig om at harmonisere gældende strafferet, men kun om at tilskynde medlemsstaterne til at beskrive og straffe overtrædelser, der er identificeret af EU's lovgiver, giver Domstolens retspraksis mulighed for at pålægge medlemsstaterne strafferetlige forpligtelser, hvilket er et mere effektivt middel til at styrke EU's lovgivning og sikre overholdelsen heraf, når der er tale om vigtige spørgsmål.*”¹⁶⁷

På nuværende tidspunkt, afventes Kommissionens holdning til Europa-Parlamentets ændringsforslag.¹⁶⁸

¹⁶⁶ EUT C77/69 af 31.3.2009, pkt. 2.5

¹⁶⁷ EUT C77/69 af 31.3.2009, pkt. 2.7

¹⁶⁸ Kommissionens hjemmeside http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=da&DosId=196825#399489, d. 12. maj 2009

5.4. Sammenfatning

Kommissionen fik således annulleret Rådets rammeafgørelse 2003/80/RIA, da den anførte hjemmel tilkom fællesskabsretten. Domstolen fastslog, at straffelovgivningen principielt ikke henføres under Fællesskabets kompetence, men i de situationer hvor det anses for nødvendigt, for at sikre de bestemmelser, der er vedtaget på miljøbeskyttelsesområdet, kan fællesskabslovgiver træffe foranstaltninger, der relaterer sig til medlemsstaternes strafferet. Desuden greb rammeafgørelsen ind i de kompetencer, der var henført til Fællesskabet i henhold til artikel 175 EF. Domstolen gik længere end generaladvokaten Colomers forslag til afgørelse. Colomer fandt, at fællesskabslovgiver havde kompetence til at opstille det princip, at ved alvorlige skader på miljøet skal man kunne straffes med strafferetlige sanktioner, men ikke hvorvidt straffene skal udformes. Den kompetence medlemslandene har til at vælge, hvilke sanktioner der skal gælde, kan således indskrænkes, hvis hensynet til fællesskabsrettens virke tilsiger det.

Efter Thomas Elholms betragtning i artiklen *Det retlige forbehold og strafferetten*,¹⁶⁹ har EF-domstolen fortolket TEF ganske vidtgående. Til trods for, at det var første gang, at EF-domstolen skulle tage stilling til denne problemstilling, ville resultatet utvivlsomt have været et andet for 15 år siden. På daværende tidspunkt ville det anses for værende usandsynligt, at TEF indeholdt hjemmel til at udstede regler om straf i et direktiv. Man kan kun forstå, at Kommissionen kaldte denne dom for en milepæl, idet de vandt magtkampen over de mange involverede medlemslande.

I forlængelse af miljø-straffesagen, skulle EF-domstolen i 2005 tage stilling til, hvorvidt Fællesskabet havde kompetence til at pålægge medlemslandene at indføre strafferetlige foranstaltninger. Kommissionen gjorde hertil gældende, at de strafferetlige foranstaltninger, der er indeholdt i rammeafgørelsen, skulle have været vedtaget efter EF-traktaten. Mere præcist anførte Kommissionen, at alle strafferetlige foranstaltninger i direktivet er nødvendige for at sikre den effektive virkning af Fællesskabets politik på skibsforureningsområdet. Dette fremgik også af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv fra 2005 om skibsforurening.

EF-domstolen bekræftede i denne sag, at der kan fastsættes regler uden for miljøområdet, der forpligter medlemsstaterne til at fastsætte strafferetlige sanktioner. EF-traktaten kunne dog ikke fastsætte regler om sanktionsvalget og sanktionsniveauet. I modsætning til rammeafgørelsen i miljø-straffesagen, indeholdt rammeafgørelsen for skibsforurening meget detaljeret bestemmelser om, hvilke straffetyper og straffearter medlemslandene skulle indføre i deres lovgivning. Man kan så stille sig undrende over for, hvorfor fællesskabslovgiver er kompetent til at fastsætte

¹⁶⁹ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 93

krav om straf på grund af EU-rettens effektivitet, når der ikke er kompetence til at fastsætte krav om straffens art, selvom dette også er nødvendigt af hensyn til EU-rettens effektivitet. Elholm diskuterer i den forbindelse videre i artiklen, hvor forskellen er på de to situationer. EF-domstolen havde i deres afgørelse intet nævnt om denne afbalancering, men havde blot begrundet det med, at der ingen hjemmel var hertil. Generaladvokaten havde derimod fremlagt en dybere begrundelse for hans forslag. Generaladvokatens begrundelse er ganske interessant, selvom EF-domstolen ikke følger den direkte. Han konkluderer, at direktiver indeholder kompetence til at fastsætte regler om straf, men ikke til at fastsætte strafferammerne, da dette ville underminere de nationale straffesystemer. Derfor er det op til de enkelte medlemslande at fastsætte regler om størrelsen af sanktionerne, hvilket er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Sanktionerne skal blot være effektive og afskrækkende i forhold til medlemslandets straffesystem.¹⁷⁰

Til opfølgning af Domstolens dom i sag 176/03 fremsatte Kommissionen et nyt direktivforslag. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 blev det endelige resultat. Direktivet er i overensstemmelse med EF-domstolens dom af 23. oktober 2007, ang. skibsforurening, og indeholder derved ingen strafferetlige sanktionsbestemmelser. De strafferetlige sanktioner følger således EF-domstolens praksis, hvilket fremgår af direktivets artikel 5, hvor strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, *der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning*. Skibsforurenings-sagen resulterede ligeledes i, at Kommissionen fremsatte et forslag om ændring af direktiv 2005/35/EF. Det endelige direktiv er endnu ikke forhandlet på plads.

¹⁷⁰ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 95

6. Kompetencefordelingen mellem EF-domstolen og de nationale domstole

Som tidligere beskrevet er retssikkerhedsprincippet og grundlæggende retsprincipper fundamentale for EU-rettens retsgrundlag. Udgangspunktet burde derved være, at ved tvivl angående fortolkning af en EU-bestemmelse, skulle retssikkerhedsprincippet iagttages til fordel for borgeren. Især i de tilfælde, hvor der er risiko for at blive pålagt en straffebestemmelse for en overtrædelse. Man kunne derved være tilbøjelig til at tro, at EF-domstolen også ville fortolke EU-retten på en sådan måde, at borgerne ikke risikerer straf på et tvivlsomt grundlag.¹⁷¹ Men sådan forholder det sig ikke helt. EF-domstolen klarlagde retstilstanden angående dette tvivlsspørgsmål i sagen C-384/02, Grøngaard & Bang.¹⁷²

6.1. Præjudiciel forelæggelse af Grøngaard & Bang-sagen

Københavns Byret anmodede om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, den 14. august 2002, vedrørende fortolkningen af artikel 3, litra a, i Rådets direktiv 89/592/EØF.¹⁷³ Anmodningen var fremsat under en straffesag, hvor der var rejst tiltale mod Knud Grøngaard og Allan Bang for overtrædelse af værdipapirhandelsloven, hvor direktivet er gennemført i dansk ret.

Baggrund for straffesagen var en fusion mellem to selskaber RealDanmark og Danske Bank. Grøngaard var medarbejdervalgt bestyrelsesmedlem i selskabet RealDanmark, og udpeget af Finansforbundet som medlem af koncernsamarbejdsudvalget for RealDanmark. Desuden var han formand for Kapitalkreds, der organiserede over 90% af de ansatte i RealDanmark.¹⁷⁴ Grøngaard var med ved bestyrelsesmødet, da fusionen med Danske Bank var på dagsordenen og orienterede efterfølgende Finansforbundets formand Bang om planen. Bang orienterede to næstformænd og en betroede medarbejder om fusionsplanen, hvorefter medarbejderen brugte sin insider-viden og købte aktier i RealDanmark. En måneds tid senere underrettede Grøngaard, Bang om offentliggørelsen af fusionen og efterfølgende købte medarbejderen endnu en omgang aktier i RealDanmark. Den betroede medarbejder blev sigtet for overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 35, stk. 1 og fik efterfølgende seks måneders fængsel for insiderhandel.¹⁷⁵ Bang og Grøn-

¹⁷¹ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 108

¹⁷² Dom af 22. november 2005 i sag C-384/02, *Straffesag mod Knud Grøngaard og Allan Bang*, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Københavns Byret

¹⁷³ Direktiv 89/592/EØF af 13. november 1989 om samordning af retsfor skrifterne vedrørende insiderhandel

¹⁷⁴ Sag C-384/02, *Straffesag mod Knud Grøngaard og Allan Bang*, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Københavns Byret, pr. 13-17, se tillige Elholm i, *Europæisering af Dansk ret*, 2008, side 108

¹⁷⁵ Sag C-384/02, *Straffesag mod Knud Grøngaard og Allan Bang*, anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Københavns Byret, pr.17-19

gaard blev sigtet for, at have lækket fortrolige oplysninger jf. værdipapirhandelslovens § 36. De anmodede om at få forelagt sagen for EF-domstolen, da § 36 stammer fra et EU-direktiv, som aldrig har været i brug i Danmark før og heller ikke i EU.¹⁷⁶

EU's direktiv om insiderhandel kræver forbud mod videregivelse af sådan intern viden, men der er nogle undtagelser hertil, som Byretten¹⁷⁷ bad EF-domstolen om at redegøre for. Byretten forelagde fem spørgsmål for EF-domstolen, om hvorledes artikel 3, litra a, i direktiv 89/592 skulle fortolkes. Udgangspunktet for spørgsmålene var stort set fortolkningen af udtrykket *"et normalt led i udøvelsen af vedkommendes beskæftigelse, erhverv eller funktioner."* Grøngaard og Bang gjorde hertil gældende i Byretten¹⁷⁸, at EF-domstolen ikke burde anlægge en indskrænkende fortolkning af udtrykket. Da en sådan fortolkning ville medføre, at de kunne risikere straf. Grøngaard og Bang anførte bl.a. til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand, at;

"Det følger af legalitetsprincippet – jf. herved Menneskerettighedskonventionens artikel 7 og straffelovens § 1 – at afgørende for, hvad der er et "normalt led", er den naturlige sproglige forståelse af udtrykket. Det straffri område – dvs. det, der er "normalt" – kan følgelig ikke begrænses med henvisning til andre retskilder, herunder udtalelser i lovens forarbejder... Forarbejder kan derimod godt anvendes til at udvide det straffri område..."¹⁷⁹

Grøngaard og Bang understregede, at legalitetsprincippet ligeledes skal overholdes ved den nationale ret, når der skal tages stilling til rækkevidden af et EU-direktiv. De henviste endvidere til generaladvokatens forslag til afgørelse pr. 23-24 og EF-domstolens dom, pr. 28-30, med henvisning til domstolens faste praksis om, at;

"forpligtelsen for den nationale domstol til at henholde sig til direktivets indhold, når den fortolker de relevante bestemmelser i national ret, begrænses, navnlig når en sådan fortolkning på grundlag af direktivet og uafhængigt af vedtagelsen af en lov til dettes gennemførelse danner grundlag for at afgrænse eller skærpe strafansvaret for personer, der har overtrådt direktivets bestemmelser, jf. bl.a. dom af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. S. 3969, præmis 13¹⁸⁰ ... EF-domstolens opgave er

¹⁷⁶ Finansforbundets hjemmeside – <http://www.finansforbundet.dk/default.asp?ArtId=8772&mld=106>, d. 17. april 2009

¹⁷⁷ Københavns Byret afslog anmodningen om præjudiciel udtalelse, men Landsretten besluttede at indhente en udtalelse.

¹⁷⁸ Københavns Byret – Dom afsagt den 23. november 2006 i sag, SS20.4996/2001

¹⁷⁹ Københavns Byret – Dom afsagt den 23. november 2006 i sag, SS20.4996/2001, *Forsvareren for Allan Bang, anførte frifindelsespåstande, pkt. 2*

¹⁸⁰ Omtalt i afsnit "Direktiver"

*således at udtale sig autoritativt om, hvordan et direktiv skal forstås – uanset karakteren af den sag, der verserer for den nationale domstol – mens den nationale domstols opgave er at påse, at der kun straffes for den adfærd, som ligger inden for straffebestemmelsens ordlyd – dens naturlige sproglige forståelse – uanset hvad EF-domstolen i øvrigt har ment om sagen”.*¹⁸¹

6.1.1. Generaladvokatens forslag til afgørelse

Generaladvokaten M. Poiares Maduros forslag til afgørelse, fremsat den 25. maj 2004, indeholder en fortolkning af direktiv 89/592, art. 3, litra a. Parterne er uenige om, hvilken rækkevidde artiklen skal tillægges. Hertil har Bang og Grøngaard gjort gældende i pkt. 23;

”.. at en indskrænkende fortolkning af direktivets artikel 3, litra a), vil være i strid med princippet ”nulla poena sine lege” og med artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder”

Generaladvokaten var enig i, at der er tale om en sag med strafferetligt karakter, og at legalitetsprincippet skulle anvendes. Dog skal den ikke tillægges samme betydning som Bang og Grøngaard havde gjort gældende. Maduros udtalte i punkt 24, at legalitetsprincippet ikke krævede en særlig fortolkning af videregivelsesforbuddet i direktivets artikel 3, litra a. Mens Domstolen vil begrænse sig til at fortolke direktivet, er det op til den nationale ret, ”at påse, at [legalitets]princip[et] følges ved fortolkningen ud fra teksten og direktivets formål af de nationale bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet”. Selve fortolkningen af direktivet må ikke påvirkes af arten af det nationale søgsmål, altså om der er tale om civilretligt, strafferetligt eller administrativt søgsmål. Dvs. at Domstolen fortolker selve direktivet, hvorimod den nationale domstol har pligt til at påse, at retssikkerhedsprincippet overholdes ved fortolkningen af de nationale bestemmelser, som implementerer direktivet.

De skriftlige indlæg der var indgivet til Domstolen, støttede anmodningen om, at fortolkningen skulle være indskrænkende. Anklagemyndigheden, den danske regering og Kommissionen har i deres indlæg fremført flere argumenter. Selve ordlydsfortolkningen af bestemmelsen understøtter for det første en snæver fortolkning. For det andet er ordlydsfortolkningen i overensstemmelse med direktivets formål. Det tredje argument som Kommissionen fremhævede, var

¹⁸¹ Københavns Byret – Dom afsagt den 23. november 2006 i sag, SS20.4996/2001, Forsvareren for Allan Bang, anførte frifindelsespåstande, pkt. 5

at artikel 3, litra a, var en undtagelse fra hovedreglen, derved skulle bestemmelsen fortolkes restriktivt.¹⁸² Maduro bemærkede i punkt 34;

”..at definitionen af, hvilke dele af et bestyrelsesmedlems virksomhed der kan omfattes af udtrykket ”normalt led i udøvelsen af vedkommendes beskæftigelse, erhverv eller funktioner”, i høj grad vil afhænge af de regler, der regulerer udøvelsen og karakteren af disse funktioner i forskellige nationale retssystemer. Den vejledning, Domstolen kan give den nationale ret ved at fortolke fællesskabsbestemmelsen, skal derfor suppleres af den nationale rets undersøgelse af de relevante nationale bestemmelser, der definerer og regulerer de forskellige former for faglig virksomhed, hvor videregivelse af intern viden kan ske.”

Dette punkt var stort set identisk med Maduros forslag til afgørelse, da direktivet efter hans opfattelse, skal ses i lyset af de nationale bestemmelser, jf. pkt. 74.

6.1.2. EF-domstolens afgørelse

EF-domstolen fulgte generaladvokatens forslag. De fastlagde, at det tilkommer den forelæggende domstol at sikre, at retssikkerhedsprincippet overholdes, ved fortolkningen ud fra direktivets ordlyd og formål af de nationale bestemmelser.¹⁸³ Dette synspunkt fremgik også af de forenede sager C-74/95 og C-129/95, *straffesager mod X*, som er omtalt under afsnittet ”Direktiver”. Det kunne desuden ikke være afgørende for fortolkningen, om direktivets anvendelsesområde var af strafferetligt, civilretligt eller administrativt karakter ved de nationale domstole.¹⁸⁴

EF-domstolen henviste tillige til, at undtagelser til hovedreglen generelt skal fortolkes indskrænkende. Selve rækkevidden af undtagelsen i direktivet skal forstås således;

”at videregivelsen af intern viden sker som et normalt led i udøvelsen af en persons beskæftigelse, erhverv eller funktioner, opstiller en betingelse om en tæt forbindelse mellem videregivelsen og udøvelsen af beskæftigelsen, erhvervet eller funktionerne, for at begrunde en sådan videregivelse.”

”I lyset af disse mål og henset til den omstændighed, at artikel 3, litra a), i direktiv 89/592 udgør en undtagelse, der skal fortolkes strengt, er videregivelse af intern viden

¹⁸² Forslag til afgørelse fra generaladvokat M. Poiras Maduro fremsat den 25. maj 2004, pkt. 26.

¹⁸³ Sag C-384/02, *Straffesag mod Knud Grøngaard og Allan Bang*, pr. 29

¹⁸⁴ Sag C-384/02, *Straffesag mod Knud Grøngaard og Allan Bang*, pr. 28

kun begrundet, hvis den er strengt nødvendig for udøvelsen af beskæftigelse, erhverv eller funktioner og overholder proportionalitetsprincippet.”¹⁸⁵

6.1.3. Den danske afgørelse

Grøngaard & Bang ankede Københavns Byrets afgørelse af den 23. november 2006. Landsretten fastslog ved dom den 15. januar 2008, at Grøngaards videregivelse af offentliggørelsesdatoen til Bang og dennes videregivelse af oplysningerne til en betroede medarbejder, anses som et sædvanligt led i udøvelsen af deres funktioner. Dog fandt de voterende dommer ikke, at videregivelsen af den særdeles kursfølsomme oplysning måtte anses for at være et naturligt led i forberedelsen af fusionen. På den baggrund blev Grøngaard & Bang fundet skyldige i nogle få forhold, og bødestraffen på 5.000 kr. som Københavns Byret havde afsagt, blev stadfæstet. Finansforbundet forsøgte endnu engang at få dommen ændret, og fik tilladelse fra Procesbevillingsnævnet til at prøve sagen ved Højesteret.

Højesteret afsagde dom den 14. maj 2009¹⁸⁶ og frifandt Grøngaard & Bang med den begrundelse, at det var sagligt begrundet og et normalt led i deres erhverv. Derved var videregivelsen af oplysningerne ikke i strid med Rådets direktiv 89/592/EØF. Dette resultat må anses at være i overensstemmelse med EF-domstolens dom af 22. november 2005.

¹⁸⁵ Sag C-384/02, *Straffesag mod Knud Grøngaard og Allan Bang*, pr. 30-31 og 34

¹⁸⁶ Højesterets afgørelse af den 14. maj 2009 – sag 219/2008. Pt. kun Højesterets pressemeddelelse der er tilgængeligt, af den 14. maj 2009

6.2. Sammenfatning

Hvorledes retssikkerheden skal sikres i forbindelse med fortolkningen af regler, hvis overtrædelse kan medføre straf, er således fastlagt. Dvs. at retssikkerheden ligger hos de nationale domstole og lovforklning hos EF-domstolen. Det er således op til medlemslandene at påse, at legalitetsprincippet iagttages ved direktivfortolkning. Denne fortolkning kan anses for rimelig, idet en sådan fortolkning tilpasser sig de enkelte medlemslande.

EF-domstolen kan i sin fortolkning af EU-retten, således ikke være bundet af, hvorledes et direktiv er implementeret i et medlemsland. Dog er det op til de enkelte medlemslande at påse, at retssikkerhedsprincippet ikke krænkes, når national ret fortolkes i henhold til et direktiv. Den nationale domstol skal således vurdere, om en fortolkning vil krænke de grundlæggende retsprincipper, herunder legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Man kan sige, at retssikkerhedsprincippet kan være med til at sikre, at medlemslandene forsøger at implementere direktiver så korrekt som muligt. Medlemslandene bør undlade at straffe, hvor grænsen mellem retssikkerhedsprincippets overholdelse og direktivets opfyldelse er uvis. Dette kan dog give anledning til en traktatbrudssag. Såfremt det kommer på tale, er det et anliggende mellem EU og medlemslandet, og derved ikke den enkelte borger, der skal bøde for den dårlige implementering.

7. Danmarks stilling efter Lissabon-traktaten

Rom-traktaten stadfæstede EU-rettens grundlag med princippet om et europæisk Fællesskab uden grænser. Siden er flere og flere tiltag om et europæisk retsområde blevet tilføjet. I Maastricht-traktaten omhandlede afsnittet VI det civil- og strafferetlige samarbejde, hvilket var af fælles interesse for medlemslandene. Det strafferetlige samarbejde forblev under søjle 3 ved Amsterdam-traktaten, og Danmark deltog fuldt ud i det retlige samarbejde. Målene med traktaten var bl.a. bekæmpelse af kriminalitet, hvorimod det civilretlige samarbejde havde fokus på bestemmelserne om fri bevægelighed for personer.¹⁸⁷

Terrorangreb, børneporno, narko- og kvindehandel har to ting til fælles. Der er tale om grænseoverskridende kriminalitet begået af internationale netværk, og det er områder, der formentlig om ganske få år, kan være omfattet af det danske forbehold. Lissabon-traktaten lægger op til, at det retlige samarbejde i EU skal være overstatsligt. For Danmarks vedkommende, vil det betyde, at de ikke længere deltager i det fælleseuropæiske politisamarbejde, terrorbekæmpelse og samarbejdet mod bekæmpelsen af menneskehandel, samt andre former for grænseoverskridende kriminalitet.¹⁸⁸

Kommissionen og Europa-Parlamentet er stærke tilhængere af det overstatslige samarbejde til dels på grund af, at det vil medføre større effektivitet og resultater for befolkningen, men også på grund af den øgede indflydelse Kommissionen og Parlamentet vil opnå. Kommissionen vil nærmest opnå eneret til at fremsætte forslag, og Parlamentet har vetoret i forbindelse med konkrete lovforslag.¹⁸⁹

Retsvirkningerne af ovenstående EF-domstols afgørelser er for Danmark og det retlige forbehold blot en konstatering af, hvorledes det vil se ud, når Lissabon-traktaten er ratificeret i samtlige medlemslande. Så vil der ikke længere være en mellemstatslig søjle, og det politi- og strafferetlige samarbejde bliver overstatsligt. Formentlig vil det sætte en stopper for den lange strid mellem Kommissionen og medlemslandene om den korrekte hjemmel for strafferetlige tiltag. Selvom søjlediskussionerne vil ophøre med den kommende traktat, tror jeg nu næppe, at diskussionen om rækkevidden af EU's kompetence vil stoppe.

¹⁸⁷ Artikel 2, stk. 4, EU – EU's mål

¹⁸⁸ Nielsen, *Mere retssamarbejde i EU vil give Danmark problemer*, LO Ugebrev, 12. juni 2006/nr. 21, side 1

¹⁸⁹ Nielsen, *Mere retssamarbejde i EU vil give Danmark problemer*, LO Ugebrev, 12. juni 2006/nr. 21, side 1

7.1. Lissabon-traktaten

Med forfatningstraktaten opgives den hidtidige søjlestruktur og alle samarbejdsområder samles under én traktat. For RIA-samarbejdet vil det betyde, at det fremover vil foregå på et overstatsligt grundlag. Det danske forbehold går som tidligere nævnt ud på, at Danmark deltager fuldt ud i det mellemstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i TEU afsnit VI. EF-domstolens dom i sag C-176/03 betyder således, at en række kompetencer fra 3. søjle er flyttet til 1. Søjle, og Danmark kan ikke længere modsætte sig EF-retlige regler om straf. Der er ikke decideret tale om en overflytning fra den ene søjle til den anden, derimod er et omstridt område blot blevet fastslået. EF-traktaten har således hele tiden indeholdt hjemmel til at kræve strafferetlige sanktioner indført, og det er først nu, at denne hjemmel bliver synliggjort. Danmark er således bundet af disse bestemmelser og kan ikke aktivere forbeholdet, da der ikke er sket en *overflytning*. Medlemslandene har blot fortolket de sektorpolitiske hjemmelsbestemmelser restriktivt.¹⁹⁰ Det der er tilbage af det danske forbehold, er således bekæmpelse af organiseret kriminalitet, menneskehandel, terrorisme og meget anden kriminalitet, som stadig ligger inden for den 3. søjle.

Nedbrydningen af søjlestrukturen er et af hovedformålene med forfatningstraktaten. Det vil for Danmarks vedkommende betyde, at hvis strafferetten flyttes fra 3. til 1. søjle, må Danmark stå udenfor. Det lykkedes ikke at få gennemtruffet forfatningstraktaten i EU, men EF-domstolen har formået at nedbryde søjlestrukturen i den omdiskuterede dom Pupino C-105/03. I denne sag fastholdt EF-domstolen, at der var en klar parallelitet mellem 1. søjle og 3. søjle. EF-domstolen hentede ligeledes generelle principper, bl.a. loyalitetsprincippet, som stammer fra 1. søjle og gjorde dem gældende inden for 3. søjle. Denne anvendelsesmulighed er yderst opsigtsvækkende, da loyalitetsprincippet har været EF-domstolens udgangspunkt for indførelsen af supranationale elementer. De overstatslige elementer og kravet om EF-rettens effektivitet er kendetegnet ved 1. søjle. Elholm tilføjer i den forbindelse¹⁹¹, at han ikke anser det for korrekt, at det hævdes, at loyalitetsprincippet er et andet ord for *Pacta sunt servanda*¹⁹². Derimod skal aftalers effektivitet sikres, hvilket er langt mere vidtgående end *Pacta sunt servanda*. Det er op til medlemslandene, at sikre effektiv overholdelse af aftaler.¹⁹³ Pupino-dommen er nærmere beskrevet i afsnittet ”Rammeafgørelser”.

¹⁹⁰ Udenrigsministeriet, redegørelse af 11. august 2003, ”Konvents-traktaten og forbeholdene”, se tillige Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 98

¹⁹¹ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 99

¹⁹² Latinsk ord for ”aftaler skal holdes”

¹⁹³ Elholm, *Det retlige forbehold og strafferetten*, 2008, side 99

Lissabon-traktaten vil medvirke til en effektivisering af EU-retten. Det bliver lettere, at træffe beslutninger på EU-plan om retfærdighed, frihed og sikkerhed, da man som udgangspunkt skal benytte fællesskabsmetoden. Fællesskabsmetoden betyder, at forslag fra Kommissionen skal vedtages med kvalificeret flertal.¹⁹⁴ Lissabon-traktaten afskaffer den sidste del af 3. Søjle, og derved bliver det politi- og strafferetlige samarbejde sammen med det øvrige samarbejde om retlige og indre anliggender underlag søjle 1.¹⁹⁵ Overgangen fra det mellemstatslige til det overstatslige samarbejde, aktualiserer RIA-forbeholdet. Det betyder, at de danske forbehold som det er formuleret i Edinburgh-afgørelsen, stadig er gældende. Som noget nyt får Danmark ret til at træffe beslutning om en omdannelse af det retlige forbehold. Det vil sige, at Danmark fra sag til sag, kan beslutte, om de vil deltage i RIA-samarbejdet. Denne særordning (opt-in) anvender Storbritannien og Irland i dag.¹⁹⁶ Udgangspunktet vil dog være, at Danmark vil stå uden for RIA-samarbejdet efter Lissabon-traktaten.

På langt de fleste områder har Kommissionen eneret til at fremsætte forslag. Rådet, Europa-Parlamentet samt borgere kan anmode Kommissionen om at fremlægge et forslag. I forbindelse med RIA-samarbejdet kan et initiativ komme fra en gruppe medlemslande. Udgangspunktet efter Lissabon-traktaten bliver, at Rådet skal træffe flere kvalificerede flertalsafgørelser på en række områder, og at Europa-Parlamentet gøres til medlovgiver. I tillæg hertil, er det muligt for et medlemsland at stoppe Rådets afgørelse, og henvise til behandling i Det Europæiske Råd. Det gælder kun for områderne for straffeproses, strafferet og politisamarbejde samt for social sikring for vandrende arbejdstagere.¹⁹⁷

Som noget nyt kan Lissabon-traktaten anvende forordninger og direktiver inden for det politi- og strafferetlige område, hvilket medfører direkte virkning i medlemslandene. Eftersom den 3. søjle afskaffes, betyder det, at konventioner, rammeafgørelser og andre afgørelser som er kendetegnet inden for den 3. søjle, afskaffes. Rammeafgørelser vil efterhånden blive erstattet af direktiver og konventioner, og afgørelser vil blive erstattet af forordninger.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Europa.eu – Lissabontraktaten; http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_da.htm#11, d. 14. maj 2009

¹⁹⁵ EU-oplysningen.dk - Redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten; <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1d56dbe9/UMforeloebigeredeagoerelse.pdf>, d. 14. maj 2009, side 15

¹⁹⁶ EU-oplysningen.dk - Redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten; <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1d56dbe9/UMforeloebigeredeagoerelse.pdf>, d. 14. maj 2009, side 15-16

¹⁹⁷ EU-oplysningen.dk - Redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten; <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1d56dbe9/UMforeloebigeredeagoerelse.pdf>, d. 14. maj 2009, side 61

¹⁹⁸ EU-oplysningen.dk - Redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten; <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/1d56dbe9/UMforeloebigeredeagoerelse.pdf>, d. 14. maj 2009, side 81

7.2. Sammenfatning

De danske forbehold har på baggrund af ovenstående afgørelser fra EF-domstolen fået en anden betydning. Udgangspunktet for de danske forbehold var, at Danmark ville sikre, at der ikke kunne ske suverænitetsafgivelse på det strafferetlige område. Det kan der nu med hjemmel i EF-traktaten på nogle sektorpolitiske områder, herunder bl.a. miljøområdet. For Danmark betyder det, at de ikke kan modsætte sig regler vedtaget inden for rammerne af 1. søjle.

Danmark står således overfor to muligheder, når Lissabon-traktaten træder i kraft og den 3. søjle afskaffes. Enten må det danske forbehold afskaffes, ellers må Danmark forsøge at indgå særskilte aftaler med EU for hvert retsområde, de ønsker at tilslutte sig. Ved den sidstnævnte mulighed bevarer Danmark retten til af afslå forslag på grund af særlige tilvalgsordning "opt-in". Det er så tvivlsomt, om Kommissionen og de øvrige medlemslande vil imødekomme disse særordninger hver gang, da det er yderst tidskrævende og omstændeligt. De danske forbehold har på den ene side medvirket til, at Danmark kunne føre en selvstændig politik uden forpligtelser fra Fællesskabet, men på den anden side har forbeholdene i nogle tilfælde begrænset Danmarks indflydelse betydeligt. Ved at overføre forbeholdene til Lissabon-traktaten, er Danmark reelt set, næsten helt uden for indflydelse.

8. Afslutning

Det danske forbehold har i dag en helt anden og mere konkret betydning, end da det blev formuleret i 1992. Forbeholdet har fået større betydning, i takt med at EU's politik inden for RIA-området har udviklet sig, og flere områder er overflyttet fra det mellemstatslige til det overstatslige retsgrundlag. Nedbrydningen af søjlestrukturen kunne ikke nås af den demokratiske vej, men via retssystemet herunder EF-domstolen har det været muligt. Der er ikke sket en overflytning af strafferetten fra den ene søjle til den anden, derimod er det blevet konstateret, at Maastricht-traktaten har indeholdt en implicit strafferetlig kompetence på det overstatslige område. Danmark er således bundet heraf, da de er tilsluttet traktaten, og det vil betyde en kraftig udhuling af forbeholdet.

8.1. Konklusion

Der er et klart EU-retlig ønske om strafferetlig harmonisering i EU. Specielt på de områder, hvor det anses som værende nødvendigt. Dette ønske er nu blevet klarlagt i henhold til EF-traktaten, der indeholder en strafferetlig kompetence på miljø-området. Det er imidlertid tvivlsomt, om harmoniseringen af national sanktions- og strafferet vil betyde større effektivisering i de enkelte medlemslande. EF-domstolen har i flere afgørelser fastlagt sætningen *effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning*. Selve indholdet af ordlyden er dog uklart. Det fremgår bl.a. ikke tydeligt, hvad der menes med begrebet effektivt. Medlemsstaterne må således anvende de sanktioner, de finder effektive og bedst egnede. Kravet er blot, at overtrædelse af en bestemmelse skal have en konsekvens. De hensyn, som måske kunne føre i en anden retning end harmonisering af og strenghed i sanktioneringen, og som også spiller en rolle i EU-retten, herunder subsidiaritetsprincippet, proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet, virker umiddelbart mindre fremtrædende.

Den strafferetlige sanktionsmulighed, der er overgået til det overstatslige område, medfører, at overvejelser om strafferettens effektivitet bliver centralt og at beskyttelsesinteressen ændres fra, at være den enkelte borgers til at være samfundets. Retssikkerhedsprincippet – i det omfang der kan sættes lighedstegn mellem rammeafgørelsens mål og retssikkerhedens virkeliggørelse af gældende ret, er sammenfaldet mellem hensynet til effektivitet og retssikkerhed åbenbart. Ud fra analysen af EF-domstolens afgørelser kan det konkluderes, at der er sket en vis svækkelse af retssikkerheden. Hensynet til samfundsinteresserne, som f.eks. beskyttelse af miljøet, vægtes højere end retssikkerheden for den enkelte.

EF-domstolen konkluderede desuden, at der er en vis form for parallelitet mellem EU-konform fortolkning af henholdsvis direktiver og rammeafgørelser. En rammeafgørelse kan ikke tillægges direkte virkning, men som det fremgik af Pupino dommen, blev det fastslået, at en borger under henvisning til effektivitetsprincippet kan påberåbe sig en rammeafgørelse under en straffesag ved de nationale domstole, hvilket skulle ske med henblik på at opnå en overensstemmende fortolkning af national ret ved medlemslandenes domstole. I denne sag fastslog Domstolen endvidere, at loyalitetsprincippet i artikel 10 EF også er gældende inden for det strafferetlige og politimæssige samarbejde efter afsnit VI i TEU. På baggrund af dette fastslog Domstolen, at princippet om en overensstemmende fortolkning også gælder i forhold til rammeafgørelser.

EF-domstolen har endvidere fastslået, at det er den nationale domstol, der skal vurdere, om en direktivfortolkning krænker de grundlæggende retsprincipper, herunder legalitetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Retssikkerhedsprincippet er i et vist omfang med til at sikre korrekt implementering af direktiver, idet medlemslandene bør undlade at straffe, hvor grænsen mellem retssikkerhedsprincippet overholdelse og direktivets opfyldelse er uvis. Såfremt denne grænse overskrides, kan det give anledning til en traktatbrudssag, og derved er det ikke længere den enkelte borger, der skal bøde for den ukorrekte eller manglende direktiv implementering.

Analysen af EF-domstolens afgørelser viste klart, at EU-lovgivningen styres af et ønske om strengere sanktionssystemer. Kommissionen havde ved annulationssøgsmålene forsøgt at få tildelt kompetence til at forpligte medlemslandene til at indføre sanktioner. Det kunne diskuteres, hvorvidt Kommission egentlig ønskede, at Fællesskabet skulle have en endelig kompetence. Derimod var hensigten formentlig at fastsætte retningslinjer for, *hvorledes* medlemslandene skulle foretage den korrekte sanktionering og ikke *hvordan*. Hertil er at bemærke, at resultatet af et strengere sanktionssystem ikke umiddelbart kan udmønte sig i ret meget andet end et krav om anvendelse af sanktioner af en vis strengthed. Til trods for, at en del af den strafferetlige kompetence også er gældende inden for søjle 1, så er der ikke kompetence til at fastsætte bestemte sanktionsformer. Det kan dog give anledning til bekymring vedrørende EF-domstolens udvidelse af EU's magtområder og tildeling af kompetencer til EU-institutionerne, som ifølge traktaterne ikke var tiltænkt dem. Endvidere kan denne udvikling med EF-domstolen som politisk aktør udgøre en trussel mod de grundlæggende demokratiske principper. Denne retning som EF-domstolen leder hen imod, er blot en konstatering af, hvordan retsforholdene i EU vil se ud, når Lissabon-traktaten er ratificeret.

9. English Summary

In the spring of 2006, several member states were concerned about the change in national criminal law. The direct cause was the judgment of the Grand Chamber of the European Court of Justice in Case C-176/03 concerning the harmonization of criminal law penalties in environmental cases, in which the European Community was, for the first time, considered functionally competent to harmonize the criminal law enforcement of Community policy. The Europeanization of criminal law has been developing steadily since the implementation of the Maastricht Treaty.

This thesis is based on the European Community's competence to oblige Member States criminal penalties. The starting point has always been that the criminal jurisdictions were under pillar 3, but after the ECJ decision, jurisdiction is also applicable to the above-state area. Environmental criminal proceedings concerned only the legal basis. Whether the Community could oblige Member States to impose certain sanctions for breaches of Community law was established by ECJ case 440/05. The Court came to the conclusion that the Treaty did not contain this basis and in accordance with the principle, it is more appropriate for the member states to establish its own criminal laws.

The criminal penalty, which is now a supranational jurisdiction, means that considerations about the effectiveness of criminal law are a central matter. Furthermore, it means that the subject of protection is now the society instead of the individuals.

The principle of legal rights - to the extent there may be similarities between the Framework Decision aims and legal security, realization of existing law, the coincidence between the interests of efficiency and legal certainty, is obviously. From the analysis of the ECJ rulings it can be concluded that there has been some weakening of legal rights. Concern for community interests, such as protection of the environment, was assigned a higher priority than the legal security of individuals.

The analysis of ECJ rulings clearly showed that EC-law is governed by a desire for more restrictive sanctions. The Commission has sought annulment to be granted powers to oblige member states to impose sanctions. It is debatable whether the Commission really wanted the Community to have the final jurisdiction. However, the intention is to provide guidelines on how member states should make the proper punishment, not how. It is to note, that the result of a stricter system of sanctions can not be readily translated into little more than a requirement for use of sanctions of a certain severity. Despite the fact that part of the criminal jurisdiction is applied in Pillar 1, there is no jurisdiction to determine certain sanctions systems. However, it may raise concerns regarding the court's extension of EC power fields and the allocation of compe-

tences to EC institutions, which according to the treaties were not intended for them. Moreover, this development of the ECJ as a political actor is a threat to fundamental democratic principles. This direction, which the ECJ is moving towards, is simply a statement of how the legal situation in Europe will be when the Lisbon Treaty is ratified.

10. Kildefortegnelse

Bøger

Basse, Ellen Margrethe, *EF-domstolens dom C-176/03 og dens betydning for harmoniseringen af strafferetten*, i; Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen, Jurist uden omsvøb, 1. udgave, 2007, Christian Ejlers' Forlag

Baumbach, Trine, *Det strafferetlige legalitetsprincip – hjemmel og fortolkning*, 1. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Danielsen, Jens Hartig, *Parallelhandel og varernes frie bevægelighed*, 1. udgave, 2005, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Elholm, Thomas, *Det retlige forbehold og strafferetten*, i; Olsen, Birgitte Egelund & Sørensen, Karsten Engsig, *Europæiseringen af dansk ret*, 1. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Elholm, Thomas, *EU-konform fortolkning af national strafferet*, redigeret af; Møller-Sørensen, Annette, & Storgaard, Anette, *Jurist uden omsvøb – Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen*, 1. udgave, 2007, Christian Ejlers' Forlag

Elholm, Thomas, *Sanktionering af EU-retten*, i; Olsen, Birgitte Egelund & Sørensen, Karsten Engsig, *Europæiseringen af dansk ret*, 1. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Gade, Ingeborg m.fl., *Det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Den Europæiske Union*, 1. udgave, 2005, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Madsen, Peter Hedegaard, *Grundlæggende EU-forfatningsret*, 1. udgave, 2007, Christian Ejlers' Forlag

Nedergaard, Peter, *Organiseringen af Den europæiske union*, 3. udgave, 2001, Handelshøjskolen Forlag

Olsen, Birgitte, Egelund, *EU-rettens forrang frem for dansk ret*, i; Olsen, Birgitte Egelund & Sørensen, Karsten Engsig, *Europæiseringen af dansk ret*, 1. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Rønsholdt, Steen, *Forvaltningsret – retssikkerhed, proces, sagsbehandling*, 2. udgave, 2006, Forlaget Thomson

Sørensen, Karsten Engsig, *Pligten til EU-konform fortolkning*, i; Olsen, Birgitte Egelund & Sørensen, Karsten Engsig, *Europæiseringen af dansk ret*, 1. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Sørensen, Karsten Engsig & Nielsen, Poul Runge, *EU-retten*, 4. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Sørensen, Karsten Engsig & Nielsen, Poul Runge, *EU-retten – forkortet udgave*, 1. udgave, 2008, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Wegener, Morten, *Juridisk metode*, 3. reviderede udgave, 2000, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

DIIS – Dansk institut for internationale studier, *De danske forbehold over for Den Europæiske Union – udviklingen siden 2000*, København 2008

DUPI – Dansk Udenrigspolitisk Institut, *Udviklingen i EU – siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København 2000

EU-oplysning, *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, småtryk nr. 5/juli 2004, Folketingets EU-oplysning

Artikler

Elholm, Thomas, *Historisk EU-dom*, Advokaten 11/2005

Elholm, Thomas, *Pupino-bambino*, Advokaten 9/2005

Elholm, Thomas, *Europæisk Retspolitik*, Advokaten 9/2007

Elholm, Thomas, *Fælles strafferet lurer lige om hjørnet*, Advokaten nr. 01/2008

Nielsen, Jakob, *Mere retssamarbejde i EU vil give Danmark problemer*, LO, Bruxelles, 12. juni 2006/ nr. 21

Hjemmesider

- www.folketinget.dk
- www.um.dk
- www.domstol.dk
- www.eur-lex.europa.eu

- www.curia.eu.int
- www.ec.europa.eu
- www.eu-oplysningen.dk

EU-domme

Sag 8/81, *Becker*

Sag 283/81, *CILFIT*

Sag 14/83, *von Colson & Kamann*

Sag 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*

Sag 302/86, *Kommissionen mod Danmark - Returflaskesagen*

Sag 68/88, *Kommissionen mod Grækenland – Græske majs*

Sag C-91/92, *Faccini Dori*

Forenede sager C-74/95 og C-129/95, *Straffesager mod X*

Sag C-384/02, *Grøngård & Bang*

Sag C-105/03, *Pupino*

Sag C-176/03, *Kommissionen mod Rådet – miljø-straffesagen*

Sag C-440/05, *Kommissionen mod Rådet – Forurenede skibe*

Sag C-308/06, *Forurening af skibe og sanktioner for overtrædelser*

Danske domme

U1998.800H - *Grundlovssagen fra 1998*

Københavns Byret – Dom afsagt den 23. november 2006, i sag SS 20.4996/2001

Østre Landsret – Dom afsagt den 15. januar 2008, 17. Afd. a.s nr. S-3795-06

Højesteret – Dom afsagt den 14. maj 2009. Dom endnu ikke tilgængelig, men pressemeddelelse fra Højesteret af den 14. maj 2009