



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 20. maj 2008
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2008-3061/1-0041
Dok.: CDH44257

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets og Forsvarsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 5.-6. juni 2008.

Side:

- 6-13** Dagsordenspunkt 1 E-justice
- *Status og udveksling af synspunkter*
KOM-dokument foreligger ikke
- 14-19** Dagsordenspunkt 2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikationer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder*
- *Politisk enighed*
KOM(2007)0619
- 20-43** Dagsordenspunkt 3 EU-kommissionens forslag til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt*
- *Politisk enighed om visse spørgsmål*
KOM(2005)0649
- 44-55** Dagsordenspunkt 4 EU-kommissionens forslag til Rådets

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse

forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (ROM III)*

- *Politisk drøftelse*

KOM(2006)0399

56-67 Dagsordenspunkt 5 Rådets rammeafgørelse om styrkelse af personers proceduremæssige rettigheder, om fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede under retssagen, og om ændring af:

- rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne
- rammeafgørelse 2005/214/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte
- rammeafgørelse 2006/783/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation
- rammeafgørelse 2008/.../RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union
- rammeafgørelse 2008/.../RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og

- afgørelser om prøvetid med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner
- *Generel indstilling*
KOM-dokument foreligger ikke
- 68-81** Dagsordenspunkt 6 Udkast til rådets afgørelse om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet, som ændret ved Rådets afgørelse 2003/659/RIA
- *Generel indstilling vedrørende visse spørgsmål*
KOM dokument foreligger ikke
- 82-86** Dagsordenspunkt 7 Rapport om gennemførelse af strategien for den eksterne dimension af RIA-samarbejdet
- *Orientering*
KOM dokument foreligger ikke
- 87-91** Dagsordenspunkt 8 Status for EU's indsats mod terrorisme
- *Orientering*
KOM-dokument foreligger ikke
- 92-119** Dagsordenspunkt 9 Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse
- *Orientering om status for forhandlingerne*
KOM(2007)0654
- 120-129** Dagsordenspunkt 10 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet
- *Information om førstebehandlingsaftale*
KOM(2007)0051
- 130-136** Dagsordenspunkt 11 Europa-parlamentets og Rådets direktiv ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indfø-

relsen af sanktioner for overtrædelser
- *Orientering om status for forhandlingerne*
KOM(2008)0134

137-144 Dagsordenspunkt 12 SIS II og kommunikationsnetværket:
Status, detaljeret tidsplan for SIS II og
udkast til retsakter om overgangen fra
SIS 1+ til SIS II

a) Status for SIS II
- *Orientering*
KOM(2005)0236, KOM(2005)0230
og KOM(2005)0237

b) Status for kommunikationsnetværket
- *Orientering*
KOM-dokument foreligger ikke

c) Kommissionens tidsplan for projektet
- *Godkendelse*
KOM(2005)0236, KOM(2005)0230
og KOM(2005)0237

d) Udkast til retsakter om overgangen
fra SIS 1+ til SIS II*
- *Orientering*
KOM(2008)0196 og KOM(2008)0197

145-148 Dagsordenspunkt 13 Bilag til rådsafgørelse om gennemførelse af Prüm-afgørelsen
- *Generel indstilling*
KOM-dokument foreligger ikke

149-166 Dagsordenspunkt 14 Rådskonklusion om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den "EPCIP-direktivet" af 12. december 2006
- *Vedtagelse*
A-punkt

KOM(2006)0787

167-169 Dagsordenspunkt 15 Samarbejdsaftale mellem Eurojust og Schweiz

- *Godkendelse*

A-punkt

KOM-dokument findes ikke

170-172 Dagsordenspunkt 16 Samarbejdsaftale mellem Eurojust og OLAF

- *Godkendelse*

A-punkt

KOM-dokument findes ikke

Dagsordenspunkt 1: E-justice

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resume:

På rådsmødet den 12.-13. juni 2007 blev det under tysk formandskab besluttet at nedsætte en rådsarbejdsgruppe, der skulle arbejde med at fremme "E-justice", hvorved forstås anvendelse af elektronisk kommunikation og elektroniske redskaber mellem de retlige aktører i medlemsstaterne. Arbejdsgruppen arbejder navnlig med at skabe rammerne for etablering af en fælles europæisk e-justice-portal på Internettet. E-justice-portalen skal have til formål at forbedre de retlige aktørers muligheder for at anvende elektroniske redskaber i grænseoverskridende sager - f.eks. gennem etablering af nogle fælles søgemekanismer, der vil kunne gøre brugere i stand til at søge oplysninger i flere medlemsstaters registre samtidig. E-justice-portalen vil også kunne danne rammen for grænseoverskridende bevisoptagelse eller bevisførelse under anvendelse af videokonferenceudstyr. E-justice-arbejdsgruppen har til brug for rådsmødet afgivet en rapport, der redegør for arbejdet i gruppen indtil nu, og som foreslår en række prioriteter for gruppens arbejde i andet halvår af 2008. Fra dansk side stiller man sig generelt positiv over for arbejdet med e-justice, som ind til videre er baseret på frivillighed og fremme af "best practice" og standarder. Arbejdsgruppens rapport vurderes ikke (i sig selv) at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side agter man at tage arbejdsgruppens rapport til efterretning og støtte prioriteterne for arbejdsgruppens arbejde i andet halvår 2008.

1. Baggrund

På et møde i Coreper II den 20. december 2006 blev det besluttet at indlede drøftelser om "e-justice", dvs. benyttelse af informations- og kommunikationsteknologi inden for det retlige område, f.eks. e-mail, videoafhøring, elektroniske lovdata-baser mv. Arbejdsgruppen vedrørende juridisk databehandling blev i den forbindelse pålagt at overveje situationen med hensyn til fastlæggelse af medlemsstaternes krav og vurdere mulighederne for en samlet indsats på området.

Desuden blev emnet e-justice drøftet på det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. januar 2007 i Dresden på baggrund af

et af det tyske formandskab udarbejdet oplæg til, hvordan man inden for RIA-området kan forbedre brugen af e-justice. På mødet var der bred opbakning fra medlemsstaterne til at fremme arbejdet med e-justice på tværs af grænserne.

Sagen blev endvidere forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, hvor rådet vedtog en række rådskonklusioner, herunder specielt om nedsættelse af en permanent arbejdsgruppe i rådsregi (*e-justice-arbejdsgruppen*), der skal udgøre et koordinerende forum for tekniske, decentrale løsninger inden for informations- og kommunikationsteknologien.

Formandskabet var i dagene 2.-4. september 2007 værter for en konference om E-justice i Lissabon. Endelig har E-justice været diskuteret på det uformelle rådsmøde i Lissabon den 1. og 2. oktober 2007.

E-justice blev endvidere drøftet på rådsmødet den 6.-7. december 2007. E-justice-arbejdsgruppen havde til brug for mødet afgivet en rapport til Rådet med angivelse af en række prioriteter for arbejdet i første halvår af 2008. Rådet opfordrede arbejdsgruppen til at fortsætte arbejdet med e-justice i overensstemmelse med de i rapporten anførte prioriteringer.

Arbejdsgruppen skulle ifølge rapporten i første halvår 2008 bl.a. færdiggøre et pilotprojekt med en foreløbig portal, der skal indeholde eksempler på fællessøgefunktioner med deltagelse af udvalgte medlemslande. Arbejdsgruppen ville herudover fortsætte diskussionerne om den tekniske ramme, herunder om interoperabilitet og standardisering af kommunikationsmidlerne og om fuld sikring af e-justice-systemet.

Det kan yderligere nævnes, at e-justice også er blevet drøftet på et uformelt rådsmøde den 24.-26. januar 2008 under slovensk formandskab, hvor emner som udarbejdelse af en tidsplan for arbejdet, koordination og vedligeholdelse af e-justice-portalen på centralt niveau og finansiering af projektet blev drøftet.

Endelig kan det nævnes, at Kommissionen har tilkendegivet, at man inden juni vil afgive en meddelelse om e-justice. Meddelelsen har til formål at udforme en global strategi for Kommissionen vedrørende e-Justice, som på et bredere plan forholder sig til eksisterende og planlagte fællesskabsinstrumenter som f.eks. strafferegistre og en elektronisk betalings-

påkravsprocedure. Et væsentligt aspekt er også at træffe afgørelse om planerne vedrørende et portalnetværk på europæisk plan.

2. Indhold

Rådet besluttede som nævnt på rådsmødet den 12.-13. juni 2007, at der skulle gøres en indsats på e-justice-området med henblik på at oprette et decentraliseret e-justice-system i EU, som giver adgang til de eksisterende eller fremtidige edb-systemer på nationalt plan eller på fællesskabsplan. Rådet vedtog en række konklusioner, der satte rammerne for det fremtidige arbejde med e-justice bl.a.:

- At arbejdet med e-justice skal være af ikke-lovgivningsmæssig karakter, men skal foregå i samarbejde med de rådsorganer, der har kompetence til at behandle lovgivningsmæssige forslag.
- at der skal etableres en teknisk platform på europæisk plan, der giver adgang til eksisterende eller fremtidige elektroniske systemer på det retlige område på nationalt, fællesskabs- og, hvor det måtte være relevant, internationalt plan.

Ifølge konklusionerne fra rådsmødet i juni 2007 skulle følgende områder tillægges særlig prioritet i det fortsatte arbejde med e-justice:

- Oprettelse af *den europæiske platform (e-justice-portalen)*.
- Tilvejebringelse af betingelserne for et netværk, hvori indgår strafferegistre, insolvensregistre, handelsregistre, virksomhedsregistre og tingbøger.
- Iværksættelsen af forberedelserne til en elektronisk metode for det europæiske betalingspåkrav i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1896/2006.
- Initiativer med henblik på at fremme anvendelsen af videoteknologi ved kommunikation i grænseoverskridende retssager, herunder særligt i relation til bevisoptagelse og -førelse.

E-justice blev senere drøftet på et uformelt rådsmøde den 1.-2. oktober 2007, hvor der var bred enighed om, at arbejdet med E-justice skal baseres på frivillighed og koncentrerer om udveksling af erfaringer – ”best practices” – medlemsstaterne imellem.

Det er tanken, at den tekniske platform (e-justice-portalen) skal være en fælles indgang til EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. Ved at

integrere medlemsstaternes og EU's internetressourcer vil portalen give adgang til retsinformation, retslige og administrative myndigheders hjemmesider, registre, databaser og andre tilgængelige tjenester med henblik på at lette borgernes og juristernes daglige arbejdsopgaver inden for det europæiske retlige område.

Arbejdet med e-justice-projektet varetages af e-justice-arbejdsgruppen, der er nedsat i rådsregi på baggrund af konklusionerne fra rådsmødet den 12.-13. juni 2007.

Arbejdsgruppen har indtil videre navnlig koncentreret sig om arbejdet med at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for e-justice-portalen, der bl.a. skal kunne danne grundlag for, at retlige aktører og muligvis i et vist omfang borgere kan få adgang til de forskellige registre i de øvrige medlemsstater, herunder f.eks. kriminalregistre, tinglysnings- og matrikelregistre, insolvensregistre mv. Der arbejdes således hen imod, at portalen kommer til at indeholde en række forskellige såkaldte fælles-søgefunktioner, der skal gøre brugere af portalen i stand til elektronisk at søge oplysninger i flere forskellige medlemsstaters registre samtidig via e-justice-portalen.

Arbejdsgruppen har senest udarbejdet en portal-prototype, der giver brugerne mulighed for at søge bredt i en række medlemsstaters insolvensregistre. Prototypen anvendes af arbejdsgruppen og er ikke åben for offentligheden. På baggrund af prototypen har arbejdsgruppen diskuteret forskellige aspekter af sikkerheden omkring portalen, herunder brugeridentifikation og autentifikation. Diskussionen af disse emner er endnu på et indledende stadie, og arbejdsgruppen har til hensigt at koordinere disse diskussioner med Kommissionen, der arbejder på lignende spørgsmål i forbindelse med det såkaldte IDABC-projekt.

Med hensyn til indholdet på portalen har arbejdsgruppen evalueret en række eksisterende internettjenester, der indeholder fælles europæiske registre (såsom f.eks. Det Europæiske Virksomhedsregister), eller tjenester, der har fælles søgefunktion for flere forskellige nationale registre. Evalueringen af disse eksisterende ordninger er stort set afsluttet. Det er dog hensigten, at arbejdet med evalueringen af eksisterende tjenester skal fortsætte og skal tage sigte på at vurdere, om disse eksisterende tjenester kan (og vil) være en del af e-justice-projektet. Alternativt kunne der i stedet blot henvises til disse tjenester (gennem etablering af hyperlinks på portalen).

Flere medlemsstater har herudover etableret forskellige multi- eller bilaterale projekter, der tager sigte på at give myndigheder eller andre relevante organer i de enkelte lande en gensidig adgang til de øvrige landes registre. Disse lande har haft lejlighed til at præsentere projekterne i e-justice-arbejdsgruppen, og i det omfang pilotprojekterne viser sig egne- de, vil de eventuelt kunne integreres i portalen.

Vedrørende spørgsmålet om grænseoverskridende bevisoptagelse, sær- ligt videokonferencer, har e-justice-arbejdsgruppen nedsat en undergrup- pe bestående af en række medlemslande, herunder Danmark, der skal un- dersøge mulighederne for at skabe de tekniske og indholdsmæssige ram- mer for afholdelse af grænseoverskridende videokonferencer eventuelt via e-justice-portalen. Arbejdet har i første række taget sigte på at finde tekniske standarder og udarbejde en manual om fremgangsmåden ved afholdelse af videokonferencer.

Domstolsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at styrelsen ser positivt på det igangværende samarbejde om at lette den grænseoverskridende brug af videokonferencefaciliteter i EU. De udarbejdede udkast til ret- ningslinjer og policy-overvejelser om brugen af videoudstyr virker efter Domstolsstyrelsens opfattelse spændende og lovende, men styrelsen kan ikke udtale sig nærmere herom før dokumenterne har været i høring in- ternt ved Danmarks Domstole. I takt med at videokonferencefaciliteter bliver implementeret ved de danske retter vil Domstolsstyrelsen se posi- tivt på mulighederne for at deltage i et tættere operationelt samarbejde med andre medlemsstater om afholdelse af videokonferencer over græn- serne.

E-justice-arbejdsgruppen har til brug for rådsmødet den 5.-6. juni 2008 afgivet en statusrapport, der beskriver arbejdsgruppens arbejde og opli- ster fem områder, der vil blive prioriteret under fransk formandskab i an- det halvår af 2008.

Fokusområderne i andet halvår af 2008 under fransk formandskab vil således bl.a. være, at

- *forsætte diskussionerne om indholdet i e-justice-portalen, herun- der navnlig vedrørende oplysninger om retshjælp, sprog, auto- matiske oversættelser,*

- *forsætte arbejdet med udbygning af portalprototypen med andre registre end insolvensregistre, herunder virksomhedsregistre, matrikel- og tinglysningsregistre,*
- *påbegynde arbejdet med at skabe de tekniske rammer for brug af elektronisk kommunikation i relation til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure,*
- *arbejde videre med at skabe rammerne for grænseoverskridende videokonferencer, eventuelt gennem portalen, og*
- *forsætte diskussionerne om forskellige aspekter af sikkerheden omkring E-justice-portalen med inddragelse af Kommissionens IDABC-projekt.*

Rådet opfordres i rapporten til at tage beskrivelsen af det udførte arbejde samt forslaget til prioritering til efterretning på rådsmødet 5.-6. juni 2008. Herudover lægger formandskabet op til, at der på rådsmødet skal udveksles synspunkter om *det fremtidige arbejde* med e-justice.

3. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Arbejdsgruppens rapport vurderes ikke (i sig selv) at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

4. Gældende ret

Sagen giver *endnu* ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

5. Høring

Formandskabet har på et møde i arbejdsgruppen den 18. september 2007 fremlagt et forslag til en teknisk arkitektur for e-justice-portalen.

Justitsministeriet har på den baggrund den 2. oktober 2007 foretaget høring af følgende myndigheder over forslaget til teknisk arkitektur: Kort- og Matrikelstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Datatilsynet, Civilstyrelsen, Rigspolitiet og Domstolsstyrelsen.

Datatilsynet har i den forbindelse peget på, at det er vigtigt, at der ved udformningen af den tekniske arkitektur tages hensyn til reglerne om beskyttelse af personlige oplysninger, herunder at det sikres, at der er en

ansvarlig myndighed og et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for dataoverførsler, der foretages i e-justice-regi.

6. Nærhedsprincippet

Sagen ses ikke på nuværende tidspunkt at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man positiv overfor, at der arbejdes videre med at fremme og koordinere anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi i grænseoverskridende sager mv. Det må dog naturligvis i givet fald ske inden for betryggende rammer, herunder i overensstemmelse med kravene om databeskyttelse. Disse rammer vil selvsagt kunne være forskellige fra område til område. Udgangspunktet bør være decentrale løsninger, der hviler på frivillighed, hvor den enkelte medlemsstat selv kan vurdere, hvordan og i hvilket omfang medlemsstaten kan og ønsker at deltage.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet. *Europa-Parlamentet forbereder dog i øjeblikket en udtalelse om e-justice på eget initiativ.*

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har tidligere været forelagt på et møde i Folketingets Europaudvalg den 8. juni 2007 og et notat er oversendt til Folketingets Retsudvalg

den 1. juni 2007.

Et samlenotat vedrørende bl.a. e-justice blev oversendt den 22. november 2007 til brug ved Folketingets Europaudvalgs møde den 30. november 2007 forud for rådsmødet (RIA) 6.-7. december 2007. Samlenotatet blev ligeledes sendt samme dato til Folketingets Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 2: Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejseudokumenter, som medlemsstaterne udsteder (KOM (2007) 0619 endelig)*

Nyt notat

Resumé

Den 18. oktober 2007 har Kommissionen fremsat forslag til ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejseudokumenter, som medlemsstaterne udsteder (pasforordningen). Forslaget har til formål at undtage børn under seks år og personer, for hvilke det er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk, fra det absolutte krav i pasforordningen om afgivelse af fingeraftryk til brug for udstedelse af pas. Som en yderligere sikkerhedsforanstaltning og for at sikre ekstra beskyttelse mod handel med børn foreslås princippet om ”en person - et pas” endvidere indført. Forslaget til ændring af pasforordningen forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 med henblik på politisk enighed og Rådets efterfølgende vedtagelse heraf på et snarligt kommende rådsmøde.

Da retsgrundlaget for forslaget er EF-Traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, deltager Danmark i henhold til artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) ikke i vedtagelsen af forslaget.

Forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark skal derfor, jf. Protokollen om Danmarks stilling, inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Forslaget rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige, statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser. En tilslutning til forslaget på mellemstatsligt grundlag skønnes heller ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser eller statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser af betydning. Dan-

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

mark er positiv over for forslaget og vil tage en vedtagelse af forordningen til efterretning.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 13. december 2004 forordning (EF) nr. 2252/2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (pasforordningen).

Danmark deltog i medfør af artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling ikke i vedtagelsen af pasforordningen, der således ikke umiddelbart var bindende for eller fandt anvendelse i Danmark (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender). Danmark har dog efterfølgende ved brev af 6. juni 2005 meddelt, at Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling har truffet afgørelse om at gennemføre pasforordningen i dansk ret.

Pasforordningen fastlægger standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, og indfører bl.a. en generel pligt til at lagre pasindehaverens fingeraftryk på en kontaktløs chip i passet. EU-landene skal påbegynde udstedelsen af pas med fingeraftryk senest den 28. juni 2009.

Kommissionen har som baggrund for forslaget til ændring af pasforordningen anført, at der har vist sig behov for visse undtagelser for pligten til optagelse af fingeraftryk. Dette gælder børn under seks år og personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk. Det har således vist sig, at fingeraftryk fra børn under seks år ikke har en tilstrækkelig høj kvalitet til, at man kan foretage en såkaldt en-til-en-identitetskontrol, og at børns fingeraftryk undergår så store forandringer, at et lagret fingeraftryk kun vanskeligt vil kunne benyttes til kontrol i hele passets gyldighedsperiode. Det er Kommissionens opfattelse, at det er vigtigt at harmonisere undtagelserne fra pligten til at afgive fingeraftryk for at bibeholde fælles sikkerhedsstandarder.

På denne baggrund foreslår Kommissionen, at pasforordningen ændres, så der indføres harmoniserede undtagelser fra pligten til at afgive fingeraftryk, så børn under seks år og personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk, fritages fra pligten.

Som en yderligere sikkerhedsforanstaltning og for at sikre børn ekstra beskyttelse foreslår Kommissionen endvidere indførelse af princippet om ”en person – et pas”. Dette princip, som også anbefales af Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO), skal sikre, at passet og de biometriske oplysninger kun er knyttet til indehaveren af passet. Ved pas, der også omfatter indehaverens børn, men alene har noteret børnenes navne og ikke også indeholder fotografier, er det således kun forældrens – og ikke også børnenes – biometriske oplysninger, der lagres på chippen. Børnenes identitet kan derfor ikke kontrolleres på pålidelig vis, hvilket bl.a. kan lette børnehandel. Indførelsen af princippet om ”en person – et pas” imødegår dette.

Forslaget til ændring af pasforordningen forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 med henblik på politisk enighed og Rådets efterfølgende vedtagelse på et snarligt kommende rådsmøde.

2. Hjemmelsgrundlag

Kommissionens forslag er fremsat under henvisning til EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, hvorefter Rådet vedtager foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori der fastlægges standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved disse grænser. Forslaget behandles efter proceduren i traktatens artikel 251.

I medfør af artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit bindende for eller finder anvendelse i Danmark (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da forslaget er en retsakt, som sigter mod at udbygge Schengen-reglerne efter EF-traktatens afsnit IV, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre Rådets afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemslande.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at pasforordningen er vedtaget af Fællesskabet, der således også har kompetence til at foretage en harmonisering af undtagelserne fra kravet om afgivelse af fingeraftryk.

Fra dansk side vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Indhold

Pasforordningen, der fastlægger standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder, indebærer en generel pligt for pasansøgere til at afgive fingeraftryk, som skal lagres på en kontaktløs chip i passet.

Formålet med ændringsforslaget er dels at indføre undtagelser fra pligten til at afgive fingeraftryk, dels at indføre princippet om ”en person – et pas”, så enhver skal have sit eget pas.

Der lægges efter formandskabets seneste kompromisforslag op til at undtage børn under seks år og personer, for hvilke det *permanent* er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk, fra pligten til at afgive fingeraftryk. Medlemsstaterne indrømmes dog mulighed for i national ret at bestemme, at også børn under seks år skal afgive fingeraftryk.

For så vidt angår personer, for hvilke det kun *midlertidigt* er fysisk umuligt at afgive fingeraftryk, lægger forslaget op til, at medlemsstaterne enten udsteder et pas uden fingeraftryk eller udsteder et midlertidigt pas på baggrund af nationale regler med en gyldighed på indtil 12 måneder.

Endelig indebærer forslaget indførelse af princippet om ”en person – et pas”, således at passet og de biometriske oplysninger kun er knyttet til indehaveren af passet. Der foreslås en overgangsperiode på tre år fra forslagets vedtagelse, så børn, der er optaget i forældres eller andre voksnes pas, først herefter skal have deres eget pas. Det er i den forbindelse ikke påkrævet, at også den voksne får et nyt pas.

5. Gældende dansk ret

Efter pasbekendtgørelsens¹ § 5, stk. 2, udfærdiges pas på pasblanketter, der er godkendt hertil af Rigspolitiet. Passet omfatter en persondataside og et kontaktløst elektronisk lagringsmedie, der indeholder personlige oplysninger om pasindehaveren.

Der optages ikke fingeraftryk i danske pas på nuværende tidspunkt, men i medfør af pasforordningens artikel 6, litra b, skal medlemsstaterne optage fingeraftryk i pas senest den 28. juni 2009.

Princippet om ”en person – et pas” er allerede gennemført i dansk ret, idet muligheden for at optage børn i forældres eller andre voksnes pas blev afskaffet den 1. oktober 2004 ved bekendtgørelse nr. 958 af 21. september 2004 om pas m.v., som nu er erstattet af bekendtgørelse nr. 1003 af 6. oktober 2006 (pasbekendtgørelsen). Børn under 15 år kan dog fortsat udrejse af landet og indrejse hertil uden at være i besiddelse af eget pas, hvis de inden den 1. oktober 2004 er optaget i en anden persons (typisk en forælders) pas og rejser sammen med denne person, jf. pasbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

Da pas til personer over 18 år udstedes med en gyldighedstid på 10 år, jf. pasbekendtgørelsens § 26, stk. 1, vil der til og med år 2014 findes gyldige pas, hvori der er optaget børn.

6. Lovgivningsmæssige, statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af rådsforordningen, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forordningen vil derfor ikke have lovgivningsmæssige, statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark, idet forordningen ikke får virkning her i landet.

Danmark vil dog efterfølgende på mellemstatsligt grundlag kunne tilslutte sig forordningen, idet den vedrører en udbygning af Schengenreglerne, jf. artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling.

¹ Bekendtgørelse nr. 1003 af 6. oktober 2006 om pas m.v.

En eventuel tilslutning til forordningen på mellemstatsligt niveau skønnes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det skal dog bemærkes, at en tilslutning til forordningen vil betyde, at der skal foretages en ændring af pasbekendtgørelsens § 2, stk. 2, om børns mulighed for at rejse uden eget pas, hvis de inden den 1. oktober 2004 er optaget i f.eks. en forælders pas, jf. nærmere herom punkt 5 ovenfor. Dette skyldes, at forordningen indebærer, at enhver – også børn – senest tre år efter forordningens vedtagelse skal have deres eget pas, og at alle danske pas, hvori der er optaget børn, først vil være udløbet den 1. oktober 2014.

En eventuel tilslutning til forordningen på mellemstatsligt niveau skønnes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser af betydning.

7. Høring

Justitsministeriet har sendt forslaget til høring hos Rigspolitiet, der ikke har haft bemærkninger til forslaget.

8. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget har været forelagt Europa-Parlamentet til udtalelse. Europa-Parlamentet er endnu ikke fremkommet med en udtalelse i sagen.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Ændringsforslaget til pasforordningen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 3: EU-kommissionens forslag til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt (KOM(2005)649)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

1. Resumé

Forslaget til forordning indeholder regler om behandlingen af grænseoverskridende sager om underholdspligt i familieforhold, især om international kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, fælles procedureregler og samarbejde.

Formålet med forslaget er at fjerne de hindringer, der vanskeliggør inddrivelse af underholdsbidrag i en EU-medlemsstat på grundlag af en afgørelse fra en anden medlemsstat. Forordningen giver mulighed for en betydelig mere effektiv inddrivelse af underholdsbidrag i grænseoverskridende situationer end de gældende instrumenter.

Vedtagelsen af forslaget kræver enstemmighed, jf. EF-traktatens artikel 67, stk. 2.

I opfordring af 15. december 2005² til Rådet foreslås reglerne om vedtagelse af retsakter om underholdspligt ændret, således at de ikke skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet, men med kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet.

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-traktatens artikel 61, jf. 65, deltager Danmark i henhold til artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Rådet forventes på Rådsmødet den 5.-6. juni 2008 at drøfte forslaget med henblik på at opnå enighed om visse dele af forslaget, herunder:

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

² EU-kommissionens opfordring til Rådet om at lade artikel 251 i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab finde anvendelse på foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes i medfør af artikel 65 i samme traktat (KOM(2005)648).* Denne opfordring gennemgås i det følgende.

- *Hjemmelsgrundlaget for forordningen*
- *Forordningens anvendelsesområde*
- *International kompetence*
- *Lovvalg*
- *Afskaffelse af eksekvatur*
- *Tvangsfuldbyrdelse*

2. Baggrund

2.1. Baggrunden for forslaget om underholdspligt

Med Amsterdamtraktaten blev EU-samarbejdet om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger lagt ind under EF-traktatens afsnit IV. Det følger nu af EF-traktatens artikel 61, litra c, og artikel 65, at Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i det omfang, det er nødvendigt for det indre markeds funktion. Dette omfatter blandt andet foranstaltninger til forbedring og forenkling af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager samt fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes regler om lovvalg og konflikter om kompetence.

På Det Europæiske Råds møde den 4.-5. november 2004 vedtog Rådet Haag-programmet – Et område med frihed, sikkerhed, og retfærdighed. Formålet med programmet er bl.a. at sikre processuelle minimumsgarantier, herunder at videreudbygge den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og at fjerne retlige og judicielle hindringer i forbindelse med civilretlige og familieretlige sager med grænseoverskridende virkning. Dette skal bl.a. ske ved at gennemføre Rådets og Kommissionens fælles program af 30. november 2000 om gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, hvorefter afskaffelsen af eksekvaturprocedurer i forbindelse med anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om underholdsbidrag bør være en af Fællesskabets prioriteter. Som en ledsagende foranstaltning, der skal skabe gunstige rammer for gennemførelsen af princippet om gensidig anerkendelse, nævnes harmonisering af medlemsstaternes regler om, hvilken lov der skal finde anvendelse ved fastsættelsen af en rettighed eller en forpligtelse (lovvalgsregler).

Dette program er en udbygning af opfordringen fra mødet i Tampere den 15. - 16. oktober 1999 til Rådet og Kommissionen om at forberede fælles

procedureregler for forenklet og hurtig afgørelse af visse grænseoverskridende tvister, bl.a. vedrørende underholdsbidrag. Det fastslås i den forbindelse, at princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser skal udgøre hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU, og at eksekvaturprocedurer ikke længere skal være en betingelse for anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser vedrørende underholdspligt.

I Haag-programmet anmodes Kommissionen om at forelægge et udkast til instrument om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt i 2005. Dette er også medtaget i Rådets og Kommissionens handlingsplan af 10. juni 2005 om gennemførelse af Haag-programmet.

Forslaget om underholdspligt bygger på Kommissionens grønbog af 15. april 2004 om underholdspligt (KOM(2004) 254).

Forslaget blev fremsat den 15. december 2005, og er modtaget i dansk sprogversion den 25. januar 2006.

2.2. EU-retlig regulering af underholdspligt

Underholdspligt indgår i anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område ("Bruxelles I-forordningen"). Denne forordning indeholder regler om international kompetence samt om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser, herunder afgørelser vedrørende underholdspligt.

Underholdspligt indgår ligeledes i anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument for ubestridte krav ("Tvangsfuldbyrdsforordningen"). Dette instrument sikrer fri udveksling mellem medlemsstaterne af domme, der er attesteret som europæiske tvangsfuldbyrdsdokumenter.

Danmark har på grund af det retlige forbehold, jf. pkt. 3.1., ikke deltaget i vedtagelsen af disse forordninger, der derfor ikke finder anvendelse i forhold til Danmark. Den 19. oktober 2005 indgik Danmark en aftale med Fællesskabet om, at Bruxelles I-forordningen finder anvendelse mellem Danmark og Fællesskabet. Denne aftale er gennemført ved lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v., der er sat i kraft sommeren 2007. *Forordningen erstatter konvention af 27. sep-*

tember 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager ("EF-domskonventionen").

Endelig er underholdsbidrag omfattet af konvention af 16. september 1988 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Lugano-konventionen), der er i kraft mellem en række EU-medlemsstater – herunder Danmark – og Island, Norge og Schweiz.

2.3. Internationale konventioner om underholdspligt

Der findes i dag en række internationale konventioner vedrørende underholdspligt, hvoraf fire er vedtaget i regi af Haagerkonferencen om International Privatret. Danmark har tiltrådt Haagerkonventionen af 15. april 1958 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt over for børn samt Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om underholdspligt. Haagerkonventionen fra 1973 erstatter Haagerkonventionen fra 1958 imellem de lande, der har tiltrådt begge konventioner.

Endvidere findes der Haagerkonventionen af 24. oktober 1956 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt over for børn, samt Haagerkonventionen af 2. oktober 1973 om, hvilken lov der finder anvendelse på underholdspligt. Danmark har ikke tiltrådt disse konventioner.

I 1999 besluttede Haagerkonferencen at udvikle et nyt internationalt instrument vedrørende underholdsbidrag. *Den 23. november 2007 vedtog Haagerkonferencen for International Privatret en konvention om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag ("2007-Haagerunderholdspligt-konventionen")³ med tilhørende lovvalgsprotokol ("Lovvalgsprotokollen")⁴.*

Udenfor Haagerkonferencens regi kan nævnes FN-konventionen af 20. juni 1956 om inddrivelse af underholdsbidrag i udlandet ("FN-konventionen") samt konvention af 23. marts 1962 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om inddrivelse af underholdsbidrag

³ "Convention on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance".

⁴ "Protocol on the Law Applicable to Maintenance Obligations".

(”Den Nordiske Konvention”). Danmark har tiltrådt begge disse konventioner.

2.4. Baggrunden for forslaget om ændrede vedtagelsesregler for forslag om underholdspligt

Efter traktatens artikel 67, stk. 5, andet led, vedtages foranstaltninger i relation til det civile samarbejde i artikel 65 efter den fælles beslutningsprocedure i artikel 251, bortset fra foranstaltninger med ”familieretlige aspekter” der vedtages i Rådet med enstemmighed efter høringsudtalelse fra Europa-Parlamentet.

Gennem reglen om enstemmighed kan medlemsstaterne påse, at ingen fællesskabsbestemmelser vedtages uden deres samtykke i spørgsmål vedrørende personlige relationer i familien, bl.a. efter separation, samvær, følger af ulovlig fjernelse af et barn m.v. Som eksempel på dette nævnes forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (den nye Bruxelles II-forordning), der udelukker underholdspligt fra sit anvendelsesområde.

Foranstaltninger med familieretlige aspekter omfatter efter gældende ret bl.a. det foreliggende forslag til forordning om underholdspligt.

Begrebet underholdspligt indeholder dog træk fra den almindelige formueret, idet underholdspligt tager udgangspunkt i familierelationer, men den konkrete gennemførelse af pligten har økonomisk karakter som enhver anden fordring.

Endvidere er underholdspligt omfattet af både Bruxelles I-forordningen og Tvangsfuldbyrdelses-forordningen, om end underholdspligt kun udgør en ubetydelig del af disse forordningers anvendelsesområde. Begge disse forordninger er blevet vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure i artikel 251.

På den baggrund foreslås det at lade artikel 251 finde anvendelse på foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes i medfør af artikel 65.

3. Hjemmelsgrundlag

3.1. Forslaget om underholdspligt

Forslaget er fremsat under henvisning til EF-traktatens artikel 61, jf. artikel 65, hvorefter Fællesskabet – med henblik på at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – kan vedtage foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i spørgsmål med grænse overskridende virkninger i det omfang, det er nødvendigt for det indre markeds funktion. Dette omfatter blandt andet foranstaltninger til forbedring og forenkling af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager samt fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes gældende regler om lovvalg og konflikter om stedlig kompetence.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der fremsættes under henvisning til bl.a. artikel 61, jf. 65, og disse vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forslaget, og forordningen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

3.2. Forslaget om ændrede vedtagelsesregler for forslag om underholdspligt

Vedtagelsen af forslaget om underholdspligt er reguleret af traktatens artikel 67, stk. 2, hvorefter Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Kommissionen har imidlertid med hjemmel i artikel 67, stk. 2, opfordret Rådet til at lade traktatens artikel 251 finde anvendelse på foranstaltninger vedrørende underholdspligt, der træffes efter artikel 65. I så fald vil Rådet træffe afgørelse med kvalificeret flertal efter proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet.

Dette forslag er ikke omfattet af den fælles beslutningsprocedure, men skal vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten

om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse og er derfor ikke bundet af den.

4. Nærhedsprincippet

4.1. Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Kommissionen har anført, at formålet med forordningen – at effektivisere inddrivelsen af underholdsbidrag i Den Europæiske Union – ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte medlemsstater, og at dette bedre kan ske på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i traktatens artikel 5 træffe foranstaltninger herom. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i den nævnte artikel går forordningen ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

4.2. Regeringens vurdering af nærhedsprincippet

Regeringen finder, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er at effektivisere den grænseoverskridende inddrivelse af underholdsbidrag.

5. Formål og indhold

5.1. Forslaget om underholdspligt

Formålet med forslaget er at fjerne de hindringer, der vanskeliggør inddrivelse af underholdsbidrag i en EU-medlemsstat på grundlag af en afgørelse fra en anden medlemsstat.

Hovedelementerne i forslaget er regler om:

- International kompetence
- Lovvalg
- Fælles procedureregler
- Umiddelbar anerkendelse og fuldbyrdelse
- Samarbejde gennem centralmyndigheder i hver medlemsstat

5.1.1. Anvendelsesområde

Efter artikel 1, stk. 1, finder forordningen anvendelse på alle former for underholdspligt, som følger af familierelationer eller af relationer, der efter national ret kan sidestilles hermed.

Forordningen finder således ikke kun anvendelse på underholdsbidrag til børn og nuværende eller tidligere ægtefælle, men også til andre familiemedlemmer, i det omfang dette er fastsat i national ret. Artikel 15 giver dog den bidragspligtige mulighed for i visse situationer at afvise krav på underholdsbidrag fra andre familiemedlemmer.

Sagsomkostninger fastsat i forbindelse med behandlingen af en sag om underholdsbidrag er ligeledes omfattet af forordningen, jf. artikel 2, nr. 3.

I forordningen omfatter "ret" alle myndigheder i medlemsstaterne, der har kompetence vedrørende underholdspligt, herunder administrative myndigheder.

5.1.2. International kompetence

Efter artikel 3 har følgende myndigheder international kompetence i sager om underholdsbidrag:

- a) Retten på det sted, hvor sagsøgte har sin sædvanlige bopæl.
- b) Retten på det sted, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl.
- c) Den ret, der har kompetence til at behandle en sag vedrørende en persons retlige status, når anmodningen om underhold er accessorisk i forhold til denne sag, medmindre denne kompetence alene støttes på en af parternes nationalitet.
- d) Den ret, der har kompetence til at påkende en sag vedrørende forældreansvar efter den nye Bruxelles II-forordning, når anmodningen om underhold er accessorisk i forhold til denne sag.

Disse generelle kompetenceregler suppleres af reglerne i artikel 4-8:

- Parterne har i et vist omfang mulighed for at indgå aftale om kompetencen, bortset fra spørgsmål vedrørende underholdsbidrag til børn under 18 år (artikel 4).
- Kompetence etableret ved passivitet, fordi sagsøgte giver møde uden at bestride kompetencen (artikel 5)

- Når ingen anden ret i en medlemsstat har kompetence efter artikel 3-5, tilfalder kompetencen den medlemsstat, hvor både den bidragsberettigede og den bidragspligtige har statsborgerskab. I relation til underholdspligt mellem ægtefæller eller tidligere ægtefæller har den medlemsstat, på hvis område ægtefællerne har haft deres sidste fælles sædvanlige bopæl, endvidere kompetence, hvis denne sædvanlige bopæl stadig eksisterede mindre end et år før sagsanlægget (artikel 6).
- Hvis krav, der vedrører samme underholdspligt, fremsættes i forskellige medlemsstater, udsættes sagen, indtil den første rets kompetence er fastslået. Når det er fastslået, at den ret, ved hvilken sagen først er anlagt, er kompetent, afvises de øvrige sager (litispendens, artikel 7).
- Endelig er der mulighed for at behandle indbyrdes sammenhængende krav under samme retssag, dvs. krav, der er så snævert forbundne, at det er ønskeligt at behandle og påkende dem samtidig for at undgå uforenelige afgørelser i tilfælde af, at kravene blev påkendt hver for sig (artikel 8).

Efter artikel 11 skal retten efterprøve sin kompetence ex officio og afvise en sag, hvis den ikke har kompetence til at behandle den.

Artikel 9 indeholder bestemmelser om, hvornår en sag anses for anlagt:

- På det tidspunkt, hvor det indledende processkrift i sagen eller et tilsvarende dokument indleveres til retten, forudsat at sagsøger ikke efterfølgende har undladt at træffe de foranstaltninger, der krævedes af ham, for at få dokumentet forkyndt for sagsøgte.
- Hvis det indledende processkrift skal forkyndes, før det indleveres til retten, på det tidspunkt, hvor det modtages af den myndighed, der er ansvarlig for forkyndelsen, forudsat at sagsøger ikke efterfølgende har undladt at træffe de foranstaltninger, der krævedes for at få dokumentet indleveret til retten.

Artikel 10 giver mulighed for at anvende foreløbige og sikrende retsmidler i en medlemsstat i overensstemmelse med denne stats lovgivning, selvom sagen efter forordningens kompetenceregler skal behandles i en anden medlemsstat.

5.1.3. Lovvalg

Medlemsstaterne er enige om, at spørgsmål om lovvalg i sager om underholdspligt skal reguleres af de bestemmelser, der findes i Lovvalgsprotokollen. Protokollen indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

- *Underholdspligt reguleres som udgangspunkt af loven i det land, hvor den bidragsberettigede har sin sædvanlige bopæl (artikel 3).*
- *Loven i domsstaten finder dog anvendelse, når den bidragsberettigede ikke ifølge den lov, der er nævnt ovenfor, kan opnå underholdsbidrag fra den bidragspligtige (artikel 4).*
- *I sager om underholdspligt mellem ægtefæller finder den lov, som artikel 3 udpeger, ikke anvendelse, hvis en af parterne protesterer mod anvendelsen heraf, og en anden medlemsstats lovgivning har en tættere tilknytning til ægteskabet, navnlig den medlemsstat hvor parterne havde deres sidste fælles sædvanlige opholdssted. I så fald finder den sidstnævnte stats lov anvendelse (artikel 5).*
- *Parterne har mulighed for at indgå aftale om lovvalg, bortset fra hvis der er tale om underholdspligt over for et barn under 18 år eller en voksen, der på grund af svækkede eller utilstrækkelige åndsevner ikke er i stand til at varetage sine interesser.*
- *En offentlig myndigheds ret til at kræve tilbagebetaling af en ydelse, der er udbetalt til den bidragsberettigede, reguleres af den lov, der gælder for myndigheden (artikel 10).*
- *Uanset hvilken lov, som lovvalgsreglerne udpeger, skal der tages hensyn til bidragsberettigedes bidragsbehov og bidragspligtiges bidragsevne (artikel 14)*

Der er imidlertid ikke enighed om, hvordan disse lovvalgsregler skal indarbejdes i fællesskabets regler om underholdspligt. Dette kan ske enten ved at indskrive reglerne – med de fornødne tilpasninger – i forordningen eller ved i forordningen at indsætte en bestemmelse, der henviser til protokollen.

5.1.4. Fælles procedureregler: Forkyndelse og adgang til genoptagelse af udeblivelsesdomme

Der er enighed om at se bort fra de foreslåede bestemmelser om forkyndelse i sager om underholdspligt. I stedet fastslås det, at hvis sagsøgte har sædvanligt opholdssted i en anden stat end den medlemsstat, hvor sagen er anlagt, udsættes sagen, indtil det er fastslået, at sagsøgte har haft mulighed for at modtage det indledende processkrift i sagen eller et til-

svarende dokument i så god tid, at sagsøgte har haft mulighed for at varetage sine interesser i sagen. Forkyndelsen foretages som udgangspunkt efter artikel 19 i forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager ("Forkyndelsesforordningen") og artikel 15 i Haagerkonvention af 15. november 1965 om forkyndelse i udlandet af retslige og udenretslige dokumenter i sager om civile eller kommercielle spørgsmål ("Haagerforkyndelseskonventionen").

Endvidere er der enighed om, at sagsøgte i visse situationer har ret til at anmode om fornyet prøvelse af den truffe afgørelse. Sagsøgte har bl.a. mulighed herfor, når sagsøgte ikke har givet møde, og det ikke er fastslået, at han har modtaget det indledende processkrift i sagen eller et tilsvarende dokument, eller forkyndelsen af dette ikke blev foretaget i tilstrækkelig tid til, at sagsøgte kunne varetage sit forsvar, uden at dette kan tilskrives sagsøgtes forhold, eller når sagsøgte har været forhindret i at gøre indsigelse mod kravet som følge af force majeure eller som følge af ekstraordinære omstændigheder, der ikke skyldes fejl fra sagsøgtes side. En anmodning om fornyet prøvelse, der opfylder disse betingelser, medfører, at dommen annulleres.

5.1.5. Anerkendelse og eksigibilitet

Efter artikel 25-26 skal en afgørelse truffet i en medlemsstat, der er eksigibel i denne medlemsstat, anerkendes og være eksigibel i en anden medlemsstat, uden at der kræves en afgørelse om eksigibilitet, og uden at der kan gøres indsigelse mod anerkendelsen. Afgørelsen kan fuldbyrdes uanset en eventuel appel. Der kan kræves sikkerhedsstillelse.

På samme måde skal andre officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt og eksigible i en medlemsstat, samt aftaler mellem parterne, som er eksigible i en medlemsstat, anerkendes og erklæres for eksigible, jf. artikel 37.

5.1.6. Fuldbyrkelse

Der er enighed om, at fuldbyrkelse af udenlandske bidragsafgørelser, herunder afslag på og suspension af fuldbyrkelse, som udgangspunkt reguleres af loven i fuldbyrkelseslandet, idet forordningen dog indeholder visse harmoniserede regler herom, der har forrang for national ret.

Den, der anmoder om fuldbyrdelse, skal efter artikel 28 fremlægge en genpart af afgørelsen og godtgøre dens ægthed. *Der er enighed om, at fuldbyrdelsesmyndigheden kun kan forlange bidragsafgørelsen oversat, hvis den bidragspligtige fremsætter indsigelser mod den.*

I forbindelse med fuldbyrdelsen kan afgørelsen efter artikel 32 ikke efterprøves med hensyn til sagens realitet.

Der er enighed om, at efter de harmoniserede fuldbyrdelsesregler skal det bl.a. være muligt at afslå eller suspendere fuldbyrdelsen i følgende tilfælde:

- *Retten til fuldbyrdelse af afgørelsen er forældet, enten efter loven i afgørelsesstaten eller i fuldbyrdelsesstaten.*
- *Afgørelsen er uforenelig med en anden afgørelse, f.eks. en afgørelse truffet i fuldbyrdelsesstaten.*
- *Den kompetente myndighed i afgørelsesstaten har modtaget en anmodning om genoptagelse af den oprindelige afgørelse, jf. pkt. 5.1.4.*
- *En kompetent myndighed har modtaget en anmodning fra bidragspligtige om en ny afgørelse på grundlag af nye oplysninger, der ikke kunnet have været påberåbt under sagen i afgørelsesstaten.*
- *Fuldbyrdelsen af afgørelsen er suspenderet i afgørelsesstaten.*

Der er enighed om, at lade bestemmelserne om månedlige overførsler (artikel 34), indefrysning af bankindeståender (artikel 35) og bidragskrav som privilegeret fordring (artikel 36) udgå.

5.1.7. Samarbejde, fri proces, indhentelse og anvendelse af oplysninger m.v.

Hver medlemsstat skal efter artikel 39 udpege en eller flere centrale myndigheder, som skal bistå ved anvendelsen af denne forordning.

Centralmyndighederne skal efter artikel 40 fremsende oplysninger om national ret og procedurerne vedrørende underholdspligt, og de skal træffe foranstaltninger for at lette anvendelsen af denne forordning og styrke deres indbyrdes samarbejde. Til dette formål anvendes det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område, som blev oprettet ved beslutning 2001/470/EF.

I relation til konkrete sager skal centralmyndighederne efter artikel 41 samarbejde om bl.a. indsamling og udveksling af oplysninger om den

bidragsberettigedes og den bidragspligtiges situation, yde bistand til bidragsberettigede, der er involveret i en procedure på deres område, samt fremme aftaler mellem bidragsberettigede og bidragspligtige gennem mægling.

En bidragspligtig med sædvanlig bopæl i en medlemsstat kan lade sig repræsentere af centralmyndigheden i enten den medlemsstat, på hvis område den ret, der behandler en sag vedrørende underholdspligt, er beliggende, eller i fuldbyrdelsesmedlemsstaten.

Den bistand, der ydes af centralmyndigheden m.v., skal efter artikel 42 være gratis. Det kan dog kræves, at den bidragsberettigede bidrager til omkostningerne ved at lade sig repræsentere af en centralmyndighed, medmindre den bidragsberettigede, der i den medlemsstat, hvor vedkommende har sin sædvanlige bopæl, opfylder betingelserne for at modtage retshjælp.

Der er enighed om, at forordningens bestemmelser om samarbejde, fri proces m.v. skal udarbejdes med udgangspunkt i reglerne herom i Haager-konventionen af 2007.

Efter artikel 44 omfatter samarbejdet videregivelse af oplysninger til brug for bl.a. at lokalisere den bidragspligtige, at vurdere den bidragspligtiges indtægts- og formueforhold og at identificere den bidragspligtiges arbejdsgiver. De nævnte oplysninger indhentes hos de relevante myndigheder, der bl.a. beskæftiger sig med skatter og afgifter, sygesikring, folkeregistrering, matrikelregistrering, registrering af motorkøretøjer samt hos centralbanker.

De nævnte oplysninger kan efter artikel 46 kun anvendes af retten og andre kompetente myndigheder og udelukkende med henblik på at lette inddrivelsen af underholdsbidrag. Oplysningerne tilintetgøres, så snart der ikke længere er brug for dem.

5.1.8. Afsluttende almindelige bestemmelser

I relation til underholdspligt erstatter forordningen efter artikel 48 Bruxelles I-forordningen og Tvangsfuldbyrdsforordningen.

Forordningen har efter artikel 49 mellem medlemsstaterne forrang frem for de konventioner og traktater, der vedrører de forhold, som denne forordning regulerer.

Forordningen indeholder en række bilag, der skal anvendes ved behandlingen af sager, der er omfattet af den. Ændring af disse bilag skal efter artikel 50 vedtages efter rådgivningsproceduren i artikel 3, jf. artikel 7, stk. 3, i afgørelse 1999/468/EF om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen.

Efter artikel 52 finder forordningen som udgangspunkt kun anvendelse på retssager, der er anlagt, på officielt bekræftede dokumenter, der er udstedt, og på aftaler, der er indgået efter forordningens ikrafttrædelse.

Lovvalgsreglerne i artikel 12-21 finder dog anvendelse på sager, der verserer på tidspunktet for ikrafttrædelsen, hvis alle parter udtrykkeligt eller på en anden utvetydig måde accepterer det. Endvidere finder artikel 27-36 vedrørende fuldbyrdelse anvendelse på afgørelser og officielt bekræftede dokumenter, der er erklæret eksigible ifølge Bruxelles I-forordningen, eller som er attesteret som europæiske tvangfuldbyrdsdokumenter efter Tvangsfuldbyrdsforordningen på tidspunktet for ikrafttrædelsen. Endelig finder artikel 39-47 om samarbejde anvendelse på sager, der verserer på tidspunktet for denne forordnings ikrafttrædelse.

Tidspunktet for anvendelsen af forordningen og forordningens ikrafttræden er endnu ikke fastsat.

5.2. Forslaget om ændrede vedtagelsesregler for forslag om underholdspligt

Der henvises til beskrivelsen af forslaget i pkt. 2.4. og 3.2.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets Økonomiske og Sociale Komité har i en udtalelse af 20. april 2006 grundlæggende tilsluttet sig forslaget. Komitéen finder dog, at det første element i fastlæggelsen af den kompetente ret bør være det sted, hvor den bidragsberettigede har sin bopæl (artikel 3), at den bidragsberettigede altid bør være omfattet af den lov, der har givet ham/hende denne ret (artikel 15), og at kravet om indefrysning af en bankkonto ikke bør være totalt (artikel 35).

Europa-Parlamentet har fremsat en udtalelse om forordnings-forslaget den 13. december 2007, modtaget den 23. januar 2008. I denne udtalelse har Europa-Parlamentet foreslået, at den fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet efter artikel 251 i traktaten skal finde anvendelse på vedtagelsen af forordningen; forordningen vil således kunne vedtages med kvalificeret flertal. Samtidig har parlamentet foreslået en række tekniske ændringer af forslaget.

Under forhandlingerne har der vist sig stort flertal blandt medlemsstaterne for at bevare kravet om enstemmighed ved vedtagelsen af forslag om underholdspligt.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor samt for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

7.1. Fastsættelse af børne- og ægtefællebidrag i Danmark

Dansk ret giver mulighed for at fastsætte bidrag til forsørgelsen af børn under 18 år, uddannelsessøgende børn mellem 18 og 24 år og nuværende eller tidligere ægtefælle eller registreret partner. Der er ikke mulighed for at fastsætte bidrag til forsørgelse af andre familiemedlemmer.

Efter § 13 i lov om børns forsørgelse er forældrene hver for sig forpligtet til at forsørge deres barn. Opfylder den ene af forældrene ikke forsørgelsespligten, kan statsforvaltningen⁵ pålægge denne at betale bidrag til barnets underhold. Denne bidragspligt ophører efter § 14, stk. 1, ved barnets fyldte 18. år. Efter § 14, stk. 3, kan der fastsættes bidrag til et barns undervisning eller uddannelse, indtil barnet fylder 24 år.

Efter lovens § 17 og efter bidragsbekendtgørelsen (nr. 169 af 17. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag) kan statsforvaltningen ændre et fastsat eller aftalt bidrag.

Ud over de løbende bidrag kan der efter § 15 fastsættes bidrag til udgifter til barnets døb, konfirmation, sygdom og begravelse eller anden særlig anledning.

⁵ Pr. 1. januar 2007 blev statsamterne nedlagt, og deres opgaver på bidragsområdet blev overtaget af de fem nye statsforvaltninger, jf. lov nr. 542 af 24. juni 2005 om regional statsforvaltning.

De ovennævnte bidrag tilkommer efter § 18 barnet, men det er den, der afholder udgifterne ved barnets forsørgelse, der har ret til at kræve bidrag fastsat og til at indkræve dette.

Endelig kan statsforvaltningen efter § 19 bl.a. pålægge faderen at betale bidrag til udgifterne ved fødslen og til moderens forsørgelse omkring fødslen.

Med hensyn til ægtefællebidrag tages der ved separation og skilsmisse stilling til, om en ægtefælle i en periode efter separationen eller skilsmissen fortsat skal have pligt til at forsørge den anden ægtefælle. Indgår ægtefællerne ikke selv aftale om bidragspligten, afgøres spørgsmålet om bidragspligt ved dom, jf. ægteskabslovens § 50, stk. 1.

Når der er bidragspligt, fastsætter statsforvaltningen bidragets størrelse, medmindre parterne indgår aftale herom, jf. § 50, stk. 1.

Indtil separation eller skilsmisse uden forudgående separation har ægtefællerne gensidig forsørgelsespligt, og statsforvaltningen kan pålægge en ægtefælle, der forsømmer forsørgelsespligten, at betale ægtefællebidrag, jf. §§ 5, 6 og 8 i lov om ægteskabets retsvirkninger.

Statsforvaltningen kan ændre et fastsat bidrag.

Statsforvaltningens bidragsafgørelser kan påklages til justitsministeren (Familiestyrelsen). Den bidragspligtige skal betale bidrag efter afgørelsen, selvom afgørelsen påklages. Klage har således ikke opsættende virkning.

Lovgivningen om fastsættelse af bidrag indeholder ikke regler om midlertidige afgørelser. Dette er dog ikke til hinder for at træffe en midlertidig afgørelse eller en delafgørelse f.eks. om bidraget for en bestemt periode eller at fastsætte et børnebidrag til normalbidraget, mens det overvejes, om der er grundlag for at fastsætte højere bidrag.

7.2. Det offentliges ret til bidrag, herunder ret til at indtræde i bidrag

Reglerne i pkt. 7.1. om underholdsbidrag handler alene om den privatretlige forsørgelsespligt. Offentlige ydelser som eksempelvis børnetilskud er ikke omfattet heraf. I det følgende gennemgås de situationer, hvor det

offentlige – normalt kommunen – bliver involveret i privatretlige sager om børne- eller ægtefællebidrag:

Når statsforvaltningen har fastsat børnebidrag, og den bidragspligtige ikke betaler i henhold til afgørelsen, kan den bidragsberettigede efter kapitel 3 i lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag få normalbidraget forskudsvis udbetalt af sin bopælskommune. Herefter indtræder kommunen efter § 18 i retten til at indkræve bidraget.

I det omfang det offentlige afholder udgifter til barnets forsørgelse, tilkommer retten til børnebidrag efter § 18, stk. 2, i lov om børns forsørgelse den pågældende offentlige myndighed eller institution.

Det er ikke muligt at få ægtefællebidrag forskudsvis udbetalt af det offentlige, men hvis den bidragsberettigede modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, og hvis den bidragspligtige efter ægteskabslovgivningen har pligt til at forsørge den bidragsberettigede, indtræder det offentlige for et beløb, der svarer til hjælpen, i kravet mod den bidragspligtige. Dette omfatter også retten til at kræve bidrag fastsat og til at kræve et bidrag forhøjet.

7.3. Forældelse af bidragskrav

Private krav på underholdsbidrag forældes efter 3 år efter forældelsesloven, mens det offentliges krav på betaling af forskudsvis udlagte børnebidrag efter § 18 i børnetilskudsloven først forældes efter 10 år.

7.4. Danske myndigheders internationale kompetence i sager om børne- og ægtefællebidrag

Efter bidragsbekendtgørelsens § 2 har statsforvaltningen international kompetence til at behandle en sag om børnebidrag eller ægtefællebidrag i følgende situationer:

- *Er sagen omfattet af Bruxelles I-forordningen eller Lugano-konventionen, har statsforvaltningen kompetence, hvis dette følger af kompetencereglerne i forordningen eller konventionen.*
- *Er sagen omfattet af Haagerkonventionen fra 1973, har statsforvaltningen kompetence, hvis dette følger af konventionens artikel 7-8.*
- *Er sagen omfattet af Haagerkonventionen fra 1958, har statsforvaltningen kompetence, hvis dette følger af konventionens artikel*

3.

- Er sagen ikke omfattet af nogen af disse konventioner, kan statsforvaltningen behandle den, hvis den har en særlig tilknytning til Danmark.

I relation til sager om underholdsbidrag findes de vigtigste bestemmelser i *Bruxelles I-forordningens* og Lugano-konventionens artikel 2 og artikel 5, stk. 2. Efter disse bestemmelser kan en sag om fastsættelse eller forhøjelse af bidrag behandles i bidragsberettigedes bopælsland, i bidragspligtiges bopælsland eller i forbindelse med en sag om parternes retlige status, f.eks. vedrørende faderskab eller skilsmisse. Den bidragsberettigede har valgfrihed med hensyn til, i hvilket land sagen skal behandles.

Derimod kan en ansøgning fra den bidragspligtige om bortfald eller nedsættelse af et bidrag kun behandles i den berettigedes bopælsland.

Derudover giver konventionerne parterne mulighed for at indgå aftaler om, i hvilket land en bidrags sag skal behandles.

Efter henvisningen til artikel 7-8 i Haagerkonventionen af 1973 kan statsforvaltningen behandle en sag, hvis en af parterne har bopæl i Danmark, hvis begge parter har dansk indfødsret, hvis modparten direkte eller stiltiende har accepteret, at sagen behandles her i landet, eller hvis sagen behandles i forbindelse med f.eks. en skilsmissesag.

Efter henvisningen til artikel 3 i Haagerkonventionen af 1958 kan statsforvaltningen behandle sagen, hvis en af parterne har bopæl i Danmark, eller hvis den bidragspligtige direkte eller stiltiende har accepteret, at sagen behandles her i landet.

I forhold til lande, som ikke har tiltrådt nogen af de nævnte konventioner, anvendes principperne i EF-domskonventionen og Lugano-konventionen, jf. vejledning af 22. marts 2005 om behandling af sager om børnebidrag og ægtefællebidrag.

7.5. Inddrivelse af bidrag

7.5.1. Inddrivelse af danske bidrag i Danmark

I Danmark tvangsfuldbyrdes privatretlige krav af domstolene (fogedretterne) efter retsplejelovens regler herom. Dette omfatter også bidragskrav, men i praksis anvendes denne mulighed ikke.

I stedet inddrives bidragskrav gennem det offentlige inddrivelsessystem, der er reguleret af lov om inddrivelse af underholdsbidrag og lov om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer.

Anmodning om inddrivelse i Danmark rettes til den bidragsberettigedes bopælskommune, der forestår beregningen og opkrævningen af kravet.

Betales kravet ikke, og indgås der ikke en rimelig afdragsordning, overdrager kommunen sagen til Restanceinddrivelsesmyndigheden, der er en enhed under Skatteministeriet, der tager sig af tvangsmæssig inddrivelse af en lang række offentlige – og enkelte private – krav.

Kravet kan inddrives ved udpantning eller lønindeholdelse. Ved lønindeholdelse skal der overlades den bidragspligtige det nødvendige til eget og families underhold. Herudover består der efter retspraksis en ret til at inddrive offentlige bidragskrav gennem modregning i f.eks. overskydende stat.

Inddrivelse i Danmark foretages uden omkostninger for den bidragsberettigede.

7.5.2. Inddrivelse af udenlandske bidrag i Danmark

Efter lov om inddrivelse af underholdsbidrag § 1, stk. 2, finder lovens regler også anvendelse på inddrivelse af udenlandske bidragsafgørelser i det omfang, det fastsættes ved overenskomst med fremmed stat eller bestemmes af justitsministeren. Danmark har tiltrådt følgende internationale konventioner om inddrivelse af underholdsbidrag:

- Den Nordiske Konvention.
- Haagerkonventionen af 1973.
- Haagerkonventionen af 1958.
- FN-konventionen.

Den Nordiske Konvention og de to Haagerkonventioner er egentlige fuldbyrdelseskonventioner, hvilket indebærer, at konventionsstaterne har

pligt til at foretage inddrivelse umiddelbart på baggrund af en udenlandsk bidragsafgørelse, hvis konventionens betingelser er opfyldt.

FN-konventionen er i modsætning hertil alene en retshjælpskonvention, der ikke medfører pligt til at fuldbyrde andre landes bidragsafgørelser. Konventionen har i stedet til formål at lette inddrivelsen af den udenlandske afgørelse gennem reglerne om fastsættelse af bidrag i inddrivelseslandet. Ved inddrivelse af udenlandske bidragsafgørelser i Danmark efter denne konvention skal der – medmindre den bidragspligtige betaler gælden eller indgår en afdragsordning – derfor træffes en dansk bidragsafgørelse; derefter inddrives bidraget på grundlag af denne afgørelse.

Konventionerne omfatter forskellige typer af bidrag, som ikke kendes i dansk ret. Eksempelvis omfatter Haagerkonventionen fra 1973 også underholdspligt som følge af familie-, slægtsskabs-, ægteskabs- eller svogerskabsforhold. Ved ratifikationen tog Danmark forbehold for afgørelser om underholdspligt mellem slægtninge i sidelinjen og mellem besvogrede.

Familiestyrelsen er centralmyndighed i forhold til konventionerne. Centralmyndighedens opgaver er ikke nærmere beskrevet, men består først og fremmest i formidling af anmodninger om inddrivelse i Danmark eller udlandet. Derudover er centralmyndigheden behjælpelig med afklaring af tvivlsspørgsmål, fremskaffelse af yderligere oplysninger og dokumentation m.v.

Anmodning om inddrivelse i Danmark af en udenlandsk bidragsafgørelse sendes til Familiestyrelsen, der som centralmyndighed videresender anmodningen til Statsforvaltningen Syddanmark. Statsforvaltningen træffer afgørelse om, hvorvidt betingelserne for at inddrive bidrag efter afgørelsen er opfyldt; samtidig træffer statsforvaltningen afgørelse om kravets eksistens og størrelse. Statsforvaltningens afgørelse herom kan påklages til Familiestyrelsen.

Hvis betingelserne er opfyldt, sendes sagen til Restanceinddrivelsesmyndigheden, der opkræver og inddriver bidraget på samme måde som efter en dansk afgørelse.

7.5.3. Inddrivelse af danske bidrag i udlandet

Skal et dansk bidrag inddrives i udlandet, retter den bidragsberettigede henvendelse herom til kommunen, der opkræver bidraget. Betales kravet ikke, overlades sagen til Restanceinddrivelsesmyndigheden, der søger at inddrive det efter ovennævnte konventioner.

En dansk afgørelse om udpantning eller lønindeholdelse kan ikke fuldbyrdes i udlandet efter konventionerne.

7.6. Lovvalgsregler

Lovgivningen om fastsættelse og inddrivelse af underholdsbidrag indeholder ikke lovvalgsregler. Det er imidlertid fast antaget, at bidragsfastsættelse og inddrivelse alene foregår efter dansk ret.

Efter dansk ret skal spørgsmål om forældelse af udenlandske bidragskrav dog afgøres efter reglerne i det land, hvor afgørelsen blev truffet. Derudover ses der ikke i praksis at være taget stilling til generelle lovvalgs-spørgsmål.

7.7. Forkyndelse

Der er ikke fastsat regler for forkyndelse af anmodninger om fastsættelse eller ændring af bidrag, der behandles af statsforvaltningerne. Modparten orienteres om anmodningen ved almindeligt brev, og efter praksis anses brevet for kommet frem, medmindre andet godtgøres.

I retssager om pligten til at betale ægtefællebidrag skal processuelle meddelelser forkyndes efter reglerne i retsplejelovens kapitel 17.

Efter retsplejelovens § 155 kan forkyndelse ske ved, at den meddelelse, der skal forkyndes

- a) sendes eller afleveres til den pågældende, der samtidig anmodes om at bekræfte modtagelsen (brevforkyndelse),
- b) ved digital kommunikation gøres tilgængelig for den pågældende, der samtidig anmodes om at bekræfte modtagelsen (digital forkyndelse),
- c) sendes til den pågældende i brev med afleveringsattest (postforkyndelse) eller
- d) afleveres til den pågældende af en stævningsmand (stævningsmandsforkyndelse).

Efter § 157 bør forkyndelse så vidt muligt ske for den pågældende personlig på den pågældendes bopæl, midlertidige opholdssted eller arbejdssted. Forkyndelse kan dog i visse situationer også ske for personer, der hører til den pågældendes husstand, eller for den pågældendes udlejer, arbejdsgiver eller ansatte.

Forkyndelse kan efter § 159 bl.a. foretages i Statstidende, hvis den pågældendes bopæl m.v. her i landet ikke kendes.

En part kan efter § 160 give afkald på at få underretning om processuelle meddelelser ved forkyndelse.

Har en part antaget en advokat til at udføre sagen, kan forkyndelse vedrørende sagen efter § 161 ske for advokaten.

Er det dokument, der skal forkyndes, kommet vedkommende i hænde, anses forkyndelse efter § 163, stk. 2, for sket, selv om forkyndelsen ikke er foretaget i overensstemmelse med ovennævnte regler.

International forkyndelse reguleres af Forkyndelsesforordningen og Haager-forkyndelseskonventionen.

7.8. Foreløbige retsmidler - arrest

Dansk ret indeholder ikke direkte regler om midlertidig indefrysning af bankindeståender, men efter retsplejelovens § 627 kan fogedretten foretage arrest til sikkerhed for pengekrav, når

- 1) der ikke kan foretages udlæg for fordringen, og
- 2) det må antages, at muligheden for senere at opnå dækning ellers vil blive væsentligt forringet.

Arrest kan efter § 628 ikke foretages, når det må antages, at fordringen ikke består.

8. Konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Som det fremgår af pkt. 3.1. og 3.2., deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af hverken forslaget om underholdspligt eller opfordring vedrørende vedtagelsesreglerne, og disse vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Disse retsakter vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

9. Høring

Forslaget om underholdspligt og opfordringen vedrørende vedtagelsesreglerne blev den 2. februar 2006 sendt i høring med frist til den 13. februar 2006 hos:

Børnerådet, Red Barnet Danmark, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Landsforeningen Børn og Samvær, Mødrehjælpen, Foreningen af offentlige chefer i Statsamterne, Foreningen af Statsamtænd, KL, Advokatrådet, Danske Familieadvokater, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af familieretsadvokater (FAF), Institut for Menneskerettigheder, Frederiksberg Kommune, Københavns Kommune, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret samt præsidenterne for Københavns Byret, Retten i Århus, Retten i Odense, Retten i Aalborg og Retten i Roskilde.

Advokatrådet, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Red Barnet, Børnesagens Fællesråd og Dommerfuldmægtigforeningen har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget eller opfordringen.

Foreningen af Statsamtænd har meddelt, at det fremsatte forslag om underholdspligt må betegnes som et stort fremskridt i forhold til den nuværende retstilstand.

Institut for Menneskerettigheder har meddelt, at retten til respekt af privatlivet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ses bedst opfyldt, hvis den bidragspligtige efter forslagets artikel 34 alene skal orientere domsstaten – og ikke den bidragspligtige – om ændringer vedrørende arbejdsgever eller bankkonto.

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under drøftelserne af forslaget i den civilretlige arbejdsgruppe har medlemsstaterne overordnet set tilsluttet sig de grundlæggende elementer i forslaget.

11. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side kan man støtte udviklingen af en EU-forordning om underholdspligt, der indeholder regler om international kompetence, om lovvalg, om anerkendelse og fuldbyrdelse samt om samarbejde. En sådan forordning vil kunne medvirke til at sikre den bidragsberettigede regelmæssig betaling af underholdsbidrag i grænseoverskridende sager.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grundnotat om forslaget er fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 7. marts 2006.

Forslaget blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for Rådsmødet (RIA) den 19.-20. april 2007.

Dagsordenspunkt 4: EU-kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 for så vidt angår kompetence og om indførelse af lovvalgsregler i ægteskabssager (ROM III) (KOM(2006)399)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv

1. Resumé

Forslaget til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 2201/2003 indeholder regler om behandlingen af grænseoverskridende sager om separation eller skilsmisse, især om lovvalg, international kompetence samt mulighed for at indgå aftaler om lovvalg og international kompetence. Formålet med forslaget er at skabe klare og udtømmende retlige rammer i sager om separation eller skilsmisse inden for EU og at sikre borgerne en fair behandling i sådanne sager i relation til retssikkerhed, retlig forudsigelighed, smidighed og mulighed for at få behandlet en sag om separation eller skilsmisse.

Vedtagelsen af forslaget kræver enstemmighed, jf. EF-traktatens artikel 67, stk. 2.

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er EF-traktatens artikel 61, jf. artikel 65, deltager Danmark i henhold til artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Rådet forventes på Rådsmødet den 5.-6. juni 2008 at drøfte forslaget med henblik på at opnå enighed om retningslinier for det videre arbejde med forslaget, herunder:

- *Reglerne om lovvalg, herunder aftaler om lovvalg*
- *Reglerne om international kompetence, herunder aftaler om kompetence*

2. Baggrund

2.1. Baggrunden for forslaget om international kompetence og lovvalg i ægteskabssager

* Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, finder derfor anvendelse.

Med Amsterdamtraktaten blev EU-samarbejdet om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger lagt ind under EF-traktatens afsnit IV. Det følger nu af EF-traktatens artikel 61, litra c, og artikel 65, at Fællesskabet kan vedtage foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i det omfang, det er nødvendigt for det indre markeds funktion. Dette omfatter blandt andet foranstaltninger til forbedring og forenkling af anerkendelsen og fuldbyrdelsen af retsafgørelser i borgerlige sager samt fremme af foreneligheden mellem medlemsstaternes regler om lovvalg og konflikter om kompetence.

Det Europæiske Råd har ved to lejligheder peget på problemerne i forbindelse med lovvalg i ægteskabssager⁶. På topmødet i Wien i 1998 anmodede Det Europæiske Råd om, at muligheden for at fremlægge forslag til en retsakt om lovvalg i ægteskabssager overvejes senest fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse⁷. I november 2004 opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremlægge en grøn bog om lovvalgsregler i ægteskabssager i løbet af 2005⁸.

Forslaget om kompetence og lovvalg i ægteskabssager bygger på Kommissionens grøn bog af 14. marts 2005 om lovvalg og kompetence i ægteskabssager (KOM(2005) 82).

2.2. EU-retlig regulering af international kompetence og lovvalg i ægteskabssager

På nuværende tidspunkt findes der ingen fællesskabsregler om lovvalg i ægteskabssager. Formålet med de foreslåede lovvalgsregler er at afgøre, hvilket lands lovgivning der skal finde anvendelse ved afgørelse af en ægteskabssag. Dette omfatter bl.a. hvilke betingelser, der skal være opfyldt for at meddele separation eller *skilsmisse*.

⁶ I det følgende anvendes ”ægteskabssager” som betegnelse for sager om separation eller skilsmisse.

⁷ Wien-handlingsplanen, vedtaget af Det Europæiske Råd den 3. december 1998, EFT C 12 af 15.1.2000, s. 1.

⁸ Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, vedtaget af Det Europæiske Råd den 4-5. november 2004.

Forordning (EF) nr. 2201/2003 (den nye Bruxelles II-forordning)⁹ indeholder regler om international kompetence i sager om skilsmisse mv., men den indeholder ingen bestemmelser om lovvalg samt mulighed for at indgå aftaler om lovvalg eller international kompetence. Forordningen giver dog ægtefællerne mulighed for at vælge mellem forskellige alternative kompetencegrunde.

Når der er anlagt en ægteskabssag i en medlemsstat, afgøres spørgsmålet om lovvalg efter den pågældende stats internationale privatretlige regler om lovvalg, og disse regler er forskellige i de enkelte medlemsstater. I flertallet af medlemsstater skal sagen afgøres efter reglerne i den retsorden, hvortil den har den tætteste tilknytning. I andre medlemsstater anvendes alene domslandets lov ("lex fori").

Det bemærkes, at Danmark på grund af det retlige forbehold ikke deltog i vedtagelsen af den nye Bruxelles II-forordning, ligesom forordningen ikke finder anvendelse i forhold til Danmark.

2.3. Internationale konventioner om international kompetence og lovvalg i ægteskabssager

Den Nordiske Ægteskabskonvention¹⁰ indeholder regler om lovvalg i sager om separation og skilsmisse i relation til de nordiske lande. Efter konventionens regler anvender den kompetente myndighed egen lov.

3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat under henvisning til EF-traktatens artikel 61 (c), jf. artikel 65, hvorefter Fællesskabet – med henblik på at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – kan vedtage foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde i spørgsmål med grænseoverskridende virkninger i det omfang, det er nødvendigt for det indre markedes funktion. Dette omfatter blandt andet fremme af foreneligheden mellem med-

⁹ Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 af 27. november 2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000.

¹⁰ Bekendtgørelse nr. 121 af 10. april 1954 om konvention mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige indeholdende internationalretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål, undertegnet i Stockholm den 6. februar 1931, senest ændret ved bekendtgørelse nr. 34 af 28. november 2002. Artikel 7 indeholder kompetenceregler, der svarer til reglerne i artikel 3 i den nye Bruxelles II-forordning, jf. pkt. 5.2.

lemsstaternes regler om lovvalg og konflikter om international kompetence.

Vedtagelsen af forslaget er reguleret af traktatens artikel 67, stk. 2, hvorefter Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Efter artikel 1 i Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der fremsættes under henvisning til bl.a. artikel 61, jf. 65, i EF-traktaten, og disse vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forslaget, og forordningen vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

4. Nærhedsprincippet

4.1. Kommissionens vurdering af nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at formålet med forordningen – at skabe klare retlige rammer om ægteskabssager inden for EU – ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og at dette bedre kan ske på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i traktatens artikel 5 træffe foranstaltninger herom. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i den nævnte artikel går denne forordning ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

4.2. Regeringens vurdering af nærhedsprincippet

Regeringen finder, at nærhedsprincippet må anses for overholdt, da formålet med forslaget er at styrke retssikkerheden samt øge forudsigeligheden og fleksibiliteten for EU-borgere involveret i ægteskabssager.

Folketingets Europaudvalg har i udtalelse af 6. oktober 2006 tilsluttet sig regeringens opfattelse af nærhedsprincippet. Medlemmerne af udvalget fra Dansk Folkeparti og Enhedslisten har dog erklæret sig uenige heri.

5. Formål og indhold

Det overordnede formål med forslaget er at skabe klare og udtømmende retlige rammer om ægteskabssager inden for EU og at sikre borgerne en fair behandling i sådanne sager i relation til retssikkerhed, retlig forudsigelighed, smidighed og mulighed for at få behandlet en ægteskabssag. Hovedelementerne i forslaget er regler om:

- Lovvalg
- International kompetence
- Mulighed for at indgå aftaler om lovvalg eller international kompetence

Forordningen påtænkes gennemført ved at indsætte bestemmelser om international kompetence, lovvalg mv. i den nye Bruxelles II-forordning.

5.1. Ny titel

Efter artikel 1, (1), i forslaget skal titlen på den nye Bruxelles II-forordning affattes således: ”Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar samt lovvalg i ægteskabssager”.

5.2. Aftaler om international kompetence i ægteskabssager

Artikel 3 i den nye Bruxelles II-forordning bestemmer, hvornår retterne¹¹ i en medlemsstat har kompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende skilsmisse, separation og omstødelse af ægteskab. Det drejer sig bl.a. om følgende situationer: Begge ægtefæller bor i den pågældende stat eller havde deres sidste bopæl der, sagsøgte bor i den pågældende stat, eller sagsøgeren bor i den pågældende stat og har boet der i mindst 1 år.

Det foreslås, at der i forordningen indsættes en ny artikel 3a, der giver ægtefællerne mulighed for at aftale, at en ret eller retterne i en medlemsstat skal have kompetence til at pådømme en sag mellem dem om skilsmisse eller separation, forudsat at de har en betydelig tilknytning til denne medlemsstat i kraft af,

¹¹ Det bemærkes, at der ved ”ret” i denne forbindelse forstås alle myndighederne i medlemsstaterne med kompetence til at træffe afgørelse om spørgsmål vedrørende skilsmisse, separation og omstødelse.

- a) at en eller flere af de i artikel 3 anførte kompetencegrunde finder anvendelse, eller
- b) at det er den stat, hvor ægtefællerne i mindst tre år havde deres seneste fælles opholdssted, eller
- c) at en af ægtefællerne er statsborger i denne medlemsstat.

Der er enighed om, at aftaler om kompetence skal være undergivet visse formkrav: aftalen skal være skriftlig, dateret og underskrevet af begge ægtefæller. Hvis loven i den medlemsstat, hvor begge ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted på tidspunktet for indgåelsen af aftalen, imidlertid indeholder yderligere krav til aftalers form, skal disse krav være opfyldt. Hvis ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted i forskellige medlemsstater, og lovgivningen i disse medlemsstater indeholder forskellige formelle krav, er aftalen gyldig med hensyn til form, hvis den opfylder kravene i henhold til en af disse lovgivninger.

Der er endvidere enighed om, at aftaler om international kompetence skal være indgået senest ved sagsanlægget. Dog kan sådanne aftaler indgås stiltiende efter sagsanlægget, hvis sagsøgte giver møde for den ret, hvor sagen behandles, uden at protestere mod rettens kompetence.

Muligheden for at aftale værneting gælder ikke i sager om omstødelse af ægteskab.

5.3. Residualkompetence

Hvis ingen ret i en medlemsstat har kompetence til at behandle en ægteskabssag, indeholder forslaget en udtømmende regel om residualkompetence, der erstatter reglerne herom i artikel 7 i den nye Bruxelles II-forordning. Forslaget sikrer i visse situationer ægtefæller, der ikke bor i en medlemsstat, muligheden for at få behandlet en ægteskabssag i en medlemsstat, forudsat at de har tætte forbindelser til den pågældende medlemsstat på grund af statsborgerskab eller tidligere bopæl der i et vist tidsrum.

5.4. Forum necessitatis

Der kan opstå situationer, hvor de retter, der efter forordningen har kompetence i en ægteskabssag, alle er beliggende i en medlemsstat, hvis lovgivning enten ikke giver mulighed for skilsmisse eller ikke anerkender

det pågældende ægteskab med henblik på skilsmisse. I så fald kan en ægtefælle søge om skilsmisse ved

- a) retterne i den medlemsstat, hvor én af ægtefællerne er statsborger, eller*
- b) retterne i den medlemsstat, hvor ægteskabet er indgået.*

5.5. Forældreansvar (forældremyndighed og samvær)

Forslagets regler om international kompetence og lovvalg vedrørende ægteskabssager berører ikke spørgsmålet om forældreansvar udover forslaget om at ændre artikel 12, således at den ret, som ægtefællerne har valgt efter artikel 3a, også har international kompetence til at afgøre spørgsmål om forældreansvar i tilknytning til ægteskabssagen, forudsat at betingelserne i artikel 12 er opfyldt, især at dette er i barnets tarv.

Herudover indeholder forslaget ikke andre regler i relation til forældreansvar. Den internationale kompetence for en medlemsstat til at behandle sager om forældreansvar er således reguleret af de gældende bestemmelser i den nye Bruxelles II-forordning, mens spørgsmålet om lovvalg er reguleret af national ret.

5.6. Lovvalg i ægteskabssager

Det foreslås, at der i forordningen indsættes harmoniserede lovvalgsregler i skilsmisse- og separationssager.

Efter den foreslåede artikel 20a kan ægtefællerne i relation til en sag om skilsmisse eller separation aftale, at en af følgende love skal finde anvendelse:

- a) Loven i den stat, hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted på tidspunktet for aftalens indgåelse.*
- b) Loven i den stat, hvor ægtefællerne havde deres sædvanlige opholdssted, for så vidt en af dem stadig opholder sig der på det tidspunkt, hvor aftalen blev indgået.*
- c) Loven i en stat, hvor en af ægtefællerne er statsborger.*
- d) Loven i den medlemsstat, hvori sagen behandles.*

Der er enighed om at stille de samme formkrav til lovvalgsaftaler som til aftaler om kompetence, jf. pkt. 5.2.

Der er endvidere enighed om, at aftaler om international kompetence og lovvalg skal være indgået senest ved sagsanlægget, men at aftale herom kan indgås under sagen, hvis national ret giver mulighed for det.

Hvis parterne ikke har indgået en aftale om lovvalg, bestemmer den foreslåede artikel 20b, at ægteskabsager skal afgøres efter loven i den stat,

- a) *hvor ægtefællerne har deres sædvanlige opholdssted på det tidspunkt, hvor sagen anlægges, eller i mangel heraf,*
- b) *hvor ægtefællerne havde deres seneste sædvanlige opholdssted, forudsat at denne periode ikke sluttede mere end et år før sagens anlæggelse, for så vidt en af dem stadig opholder sig dér på tidspunktet for sagens anlæggelse, eller i mangel heraf,*
- c) *hvor begge ægtefæller er statsborgere, eller i mangel heraf*
- d) *hvor ægteskabsagen behandles.*

Der er ikke noget til hinder for, at disse lovvalgsregler fører til anvendelse af loven i en ikke-medlemsstat.

Forslaget indeholder følgende muligheder for at afvise at anvende den lov, som ovennævnte lovvalgsregler udpeger:

- *Hvis den lov, der skal anvendes efter artikel 20a og 20b, ikke giver mulighed for skilsmisse eller ikke giver en af ægtefællerne mulighed for at indgive begæring om skilsmisse på grund af hans eller hendes køn, finder lovgivningen i domstolslandet anvendelse.*
- *Forordningen forpligter ikke en medlemsstat til at bevilge skilsmisse, hvis medlemsstatens lovgivning ikke indeholder mulighed for skilsmisse.*
- *Forordningen forpligter ikke en medlemsstat til at bevilge skilsmisse, hvis det pågældende ægteskab ikke anerkendes i medlemsstaten.*
- *Herudover kan anvendelsen af en bestemmelse i den lov, som lovvalgsreglerne udpeger, kun afvises, hvis en sådan anvendelse ville være åbenlyst uforeneligt med ufravigelige retsprincipper i domslandet ("ordre public").*

Endelig foreslås det, at forordningen ikke skal berøre internationale konventioner, som en medlemsstat er part i, og som eksisterer på det tidspunkt, hvor forordningen vedtages.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets Økonomiske og Sociale Komite har i udtalelse af 13. december 2006 grundlæggende tilsluttet sig forslaget. Komiteen finder dog umiddelbart, at det havde været mere logisk, hvis forslaget også havde omfattet spørgsmål om behandlingen af ægtefællernes formue ved separation og skilsmisse¹².

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

7.1. Lovvalg

De danske regler om separation og skilsmisse indeholder ikke generelle lovvalgsregler. Det er imidlertid fast antaget i teori og praksis, at sager om separation eller skilsmisse, der behandles her i landet, altid afgøres efter dansk ret ("lex fori"). Det er således ikke muligt for ægtefæller at aftale, at danske myndigheder skal afgøre spørgsmålet om separation eller skilsmisse efter et andet lands lov.

7.2. International kompetence i ægteskabsager

Med virkning fra den 1. januar 2007 skal alle anmodninger om separation eller skilsmisse indgives til statsforvaltningen, jf. § 37, stk. 2, i ægteskabsloven. Efter ægteskabslovens § 43 a finder reglerne i retsplejelovens § 448 c anvendelse på statsforvaltningernes internationale kompetence i disse sager.

En sag om opløsning af ægteskab kan efter retsplejelovens § 448 c behandles i Danmark, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

- Sagsøgte har bopæl her.
- Sagsøgeren har bopæl her og enten har boet her i de sidste to år eller tidligere har haft bopæl her.
- Sagsøgeren er dansk statsborger, og det godtgøres, at han på grund af sit statsborgerskab ikke vil kunne anlægge sag i det land, hvor han har bopæl.
- Begge parter er danske statsborgere, og sagsøgte ikke modsætter sig indbringelse for dansk domstol.

¹² Se Kommissionens grøn bog om lovkonfliktregler i sager vedrørende formueforholdet mellem ægtefæller, herunder spørgsmålet om retlig kompetence og gensidig anerkendelse (KOM(2006) 400 endelig).

- Skilsmisse søges på grundlag af separation meddelt her i landet inden for de sidste fem år.

Efter lovens § 448 c, stk. 3, kan disse regler fraviges ved international overenskomst. Dette er sket ved Den Nordiske Ægteskabskonvention, jf. pkt. 2.3.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Som det fremgår af pkt. 3, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af forslaget, og det vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Retsakten vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

9. Høring

Forslaget om kompetence og lovvalg i ægteskabssager blev den 28. juli 2006 sendt i høring med frist til den 9. august 2006 hos:

Børnerådet, Red Barnet Danmark, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Foreningen Far til Støtte for Børn og Forældre, Landsforeningen Børn og Samvær, Mødrehjælpen, Foreningen af offentlige chefer i Statsamterne, Foreningen af Statsamtmand, Advokatrådet, Danske Familieadvokater, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af familieretsadvokater (FAF), Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Retten i Århus, Retten i Odense, Retten i Aalborg, Retten i Roskilde og Institut for Menneskerettigheder.

Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Vestre Landsret og Børnesagens Fællesråd har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget. Institut for Menneskerettigheder har meddelt, at instituttet p.t. ikke råder over kompetence til vurdering af forslaget.

Advokatrådet har meddelt, at det principielt støtter forslaget. Rådet foreslår dog, at der i den foreslåede artikel 20a, stk. 2, som nyt 2. pkt. indsættes: ”Medmindre ægtefællerne har aftalt andet, er denne ret eller disse retter enekompetente”. Der henvises til artikel 23, stk. 1, i forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuld-

byrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. Dette forslag skal sikre, at der ikke opstår uenighed om værnetingsaftalens fortolkning med deraf følgende risiko for anlæg af parallelle søgsmål i to forskellige medlemsstater. Advokatrådet foreslår endvidere, at med hensyn til lovvalget i mangel af aftale herom, bør udgangspunktet være loven i den stat, hvor sagen behandles (*lex fori*).

Børnerådet har meddelt, at det følger af artikel 3 i FN's Børnekonvention, at udgangspunktet for alle afgørelser, der træffes vedrørende et barn, skal være det enkelte barns bedste. Denne bestemmelse gælder også for Den Europæiske Union, da alle medlemsstaterne har tiltrådt Børnekonventionen. Barnets bedste ses bedst opfyldt, når der i afgørelsen af, hvilken lov der skal finde anvendelse ved separation og skilsmisse, især tages hensyn til lovvalgets betydning for ægtefællernes børn. Er der forskel på barnets status og rettigheder i de forskellige lovgivninger, må dette tages i betragtning ved valget af hvilken lov, der skal finde anvendelse.

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Under drøftelserne af forslaget i den civilretlige arbejdsgruppe har medlemsstaterne tilsluttet sig grundelementerne i forslaget. Enkelte medlemsstater har dog udtrykt betænkelighed ved, at de foreslåede lovvalgsregler kan medføre, at en skilsmissesag skal afgøres efter en lov, der indeholder strengere skilsmissebetingelser end loven i den medlemsstat, hvor sagen behandles. *Sverige har tilkendegivet ikke at kunne acceptere de foreslåede lovvalgsregler.*

11. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt tiltag på EU-niveau, der kan forbedre EU-borgernes retssikkerhed. Dette gælder ikke mindst inden for familieretten, der berører et meget stort antal EU-borgere.

Forslaget om kompetence og lovvalg i ægteskabssager er vigtigt, fordi det vil kunne medvirke til at sikre borgerne en fair behandling i sådanne sager i relation til retssikkerhed, retlig forudsigelighed, smidighed og mulighed for at få behandlet en ægteskabssag.

Regeringen kan derfor generelt støtte en udvidelse af den nye Bruxelles II-forordning til at omfatte regler om lovvalg samt mulighed for at indgå aftaler om international kompetence og lovvalg i ægteskabssager.

Det er dog samtidig vigtigt at være opmærksom på de grundlæggende familieretlige regler og principper, som gælder i medlemsstaterne, herunder de ikke uvæsentlige forskelle der findes mellem medlemsstaterne på det familieretlige område.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grundnotat om forslaget er fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 5. september 2006.

Den 29. september 2006 gennemførte Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg en teknisk gennemgang af forslaget med ministeren for familie- og forbrugeranliggender, *der på det tidspunkt var ressortansvarlig for familieretten.*

Forslaget blev forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for Rådsmødet (RIA) den 19.-20. april 2007.

Folketingets Europaudvalg blev skriftligt orienteret om forslaget i sammenotat af 20. november 2007 forud rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007. Forslaget blev imidlertid ikke drøftet i udvalget, fordi det blev taget af dagsordenen for rådsmødet.

Dagsordenspunkt 5: Rådets rammeafgørelse om styrkelse af personers proceduremæssige rettigheder, om fremme af anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse i forbindelse med afgørelser afsagt, uden at den pågældende selv var til stede under retssagen, og om ændring af:

- rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne
- rammeafgørelse 2005/214/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte
- rammeafgørelse 2006/783/RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation
- rammeafgørelse 2008/.../RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union
- rammeafgørelse 2008/.../RIA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget lægger op til en harmonisering af reglerne i en række rammeafgørelser om fuldbyrdelse af afgørelser truffet in absentia. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det ikke vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Forslaget er fremlagt af Slovenien, Frankrig, Tjekkiet, Sverige, Slovakiet, Det Forenede Kongerige og Tyskland. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side kan man generelt støtte forslaget. *Det forventes, at forslaget vil blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 med henblik på at få fastlagt en generel indstilling. Medlemsstaterne kan generelt støtte forslaget i dets nuværende udformning, og der udestår således kun enkelte forbehold.*

1. Baggrund

Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 princippet om gensidig anerkendelse som hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU. Dette blev bekræftet i Haag-programmet, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004.

Rådet vedtog den 29. november 2000 i overensstemmelse med konklusionerne fra Tampere et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse i straffesager.

En række af de rammeafgørelser, som Rådet har vedtaget i medfør af princippet om gensidig anerkendelse i straffesager, indeholder regler om medlemsstaternes mulighed for at afvise at fuldbyrde afgørelser truffet i en anden medlemsstat på baggrund af en afgørelse truffet in absentia.

Slovenien, Frankrig, Tjekkiet, Sverige, Slovakiet, Det Forenede Kongerige og Tyskland har den 14. januar 2008 fremsat et forslag til rammeafgørelse om ændring af reglerne i de nævnte rammeafgørelser om fuldbyrdelse af afgørelser truffet i en anden medlemsstat in absentia.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008 blev forslaget forelagt Rådet med henblik på at få fastlagt en generel indstilling, hvilket imidlertid ikke lykkedes.

Forslaget forventes på ny at blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 med henblik på at få fastlagt en generel indstilling. Medlemsstaterne kan generelt støtte forslaget i dets nuværende udformning, og der udestår således kun enkelte forbehold.

2. Indhold

Forslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særligt artikel 31, stk. 1, litra a, og artikel 34, stk. 2, litra b. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en med-

lemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Forslaget lægger op til en højere grad af ensartethed i reglerne i en række rammeafgørelser om fuldbyrdelse af afgørelser truffet in absentia.

Det drejer sig om:

- rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne,
- rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte,
- rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation,
- rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union samt
- rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner.

Formålet med forslaget til rammeafgørelse er at styrke de proceduremæssige rettigheder for personer, der er genstand for en straffesag, og samtidig lette det retlige samarbejde i straffesager samt at forbedre den gensidige anerkendelse af retsafgørelser mellem medlemsstaterne.

Hovedelementerne i forslaget er følgende:

Medlemsstaterne skal som hovedregel kunne afslå at fuldbyrde afgørelser truffet in absentia. Det gælder dog ikke i følgende situationer:

Fuldbyrdelse skal for det første ikke kunne afslås, hvis den pågældende rettidigt er blevet indkaldt personligt og derved i) er blevet underrettet om det fastsatte tidspunkt og sted for den retssag, som førte til afgørelsen, eller ii) på anden måde faktisk er blevet officielt underrettet om det fastsatte tidspunkt og sted for denne retssag på en sådan måde, at det entydigt fremgår, at vedkommende var bekendt med den berammede domsforhandling. I begge tilfælde skal den pågældende også være blevet underrettet om, at der kan træffes en sådan afgørelse, hvis vedkommende ikke er til stede under domsforhandlingen.

For det andet skal fuldbyrdelse ikke kunne afslås, hvis den pågældende var bekendt med den berammede retssag og havde givet et mandat til en juridisk rådgiver, der var udpeget af vedkommende eller af staten, til at forsvare sig og faktisk blev forsvaret af denne rådgiver under retssagen.

For det tredje skal fuldbyrdelse ikke kunne afslås, hvis den pågældende - efter at have fået forkyndt afgørelsen samt være blevet udtrykkeligt underrettet om navnlig retten til fornyet prøvelse eller anke - udtrykkeligt har erklæret, at vedkommende ikke anfægter afgørelsen eller ikke har anmodet om fornyet prøvelse eller anke inden for den fastsatte tidsfrist.

Når det drejer sig om sager omfattet af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne skal fuldbyrdelse af afgørelser truffet in absentia - som en særlig fjerde undtagelse - ikke kunne afslås, hvis den pågældende ikke har kunnet få afgørelsen forkyndt personligt, men vil få den forkyndt personligt umiddelbart efter overgivelsen og udtrykkeligt vil blive underrettet om navnlig retten til fornyet prøvelse eller anke. Den pågældende skal endvidere underrettes om tidsfristen for at anmode om fornyet prøvelse eller anke.

Det bemærkes, at selvom en medlemsstat ikke kan afslå at fuldbyrde en afgørelse med henvisning til, at den er truffet in absentia, kan fuldbyrdelse efter omstændighederne afslås af en af de andre afslagsgrunde om f.eks. forældelse eller ne bis in idem-princippet, der findes i de omhandlede rammeafgørelser.

Forslaget indeholder herudover bestemmelser om rammeafgørelsens formål, anvendelsesområde, gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Danske udeblivelsesdomme

Ifølge retsplejelovens § 853 skal en tiltalt i en straffesag - medmindre andet er bestemt i loven - være personligt til stede i retten under hele hovedforhandlingen, indtil sagen er optaget til dom. Rettens formand kan dog tillade den tiltalte at forlade retten, før sagen er optaget til dom, hvis det findes ubetænkeligt, at tiltalte ikke er til stede.

Ifølge retsplejelovens § 855, stk. 3, kan hovedforhandlingen fremmes til dom i tiltaltes fravær, hvis retten ikke finder tiltaltes tilstedeværelse nødvendig,

- 1) når tiltalte er undvejet, efter at anklageskriftet er forkyndt for den pågældende,
- 2) når tiltalte efter at være mødt ved sagens begyndelse har forladt retten uden rettens tilladelse,
- 3) når der under sagen alene er spørgsmål om ubetinget fængselsstraf i 6 måneder eller derunder, konfiskation, rettighedsfrakendelse eller erstatning, og tiltalte har givet samtykke til gennemførelse af hovedforhandlingen,
- 4) når tiltalte ikke idømmes højere straf end ubetinget fængsel i 3 måneder eller andre retsfølger end konfiskation, førerretsfrakendelse eller erstatning, eller
- 5) når retten skønner, at behandlingen af sagen utvivlsomt vil føre til tiltaltes frifindelse.

Ifølge retsplejelovens § 855, stk. 4, kan hovedforhandlingen - medmindre tiltalte har samtykket hertil - kun gennemføres i medfør af stk. 3, nr. 4, hvis tiltalte har været lovligt indkaldt, og det af indkaldelsen fremgår, at udeblivelse uden oplyst lovligt forfald kan medføre, at tiltalte dømmes for de forhold, som tiltalen angår.

Tiltalte er lovligt indkaldt, hvis indkaldelsen er forkyndt på en af de måder, som er fastsat i retsplejelovens § 155. Ifølge bestemmelsen i § 155 sker forkyndelse ved, at den meddelelse, der skal forkyndes, med eventuelle bilag

- 1) sendes eller afleveres til den pågældende, der samtidig anmodes om at bekræfte modtagelsen på en genpart af dokumentet eller, hvis forkyndelsen foretages ved rettens eller anklagemyndighedens foranstaltning, et særligt modtagelsesbevis (brevforkyndelse),
- 2) ved digital kommunikation gøres tilgængelig for den pågældende, der samtidig anmodes om at bekræfte modtagelsen (digital forkyndelse),
- 3) sendes til den pågældende i brev med afleveringsattest (postforkyndelse) eller
- 4) afleveres til den pågældende af en stævningsmand (stævningsmandsforkyndelse).

Retsplejelovens §§ 156-157 indeholder nærmere regler om de nævnte forkyndelsesformer.

3.2. Fuldbydelse af udenlandske afgørelser truffet på baggrund af udeblivelsesdomme

3.2.1. Rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003, som ændrede bl.a. udleveringsloven.

Det følger af udleveringslovens § 10 g, stk. 1, at udlevering med henblik på fuldbyrdelse af en udeblivelsesdom, hvorved den pågældende er idømt fængsel eller anden frihedsberøvende foranstaltning, kun kan finde sted, hvis indkaldelsen til domsforhandlingen har været forkyndt for den pågældende personlig eller den pågældende på anden måde har fået underretning om tid og sted for domsforhandlingen.

Udlevering kan dog ske, uden at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, hvis den, der er dømt uden at have været til stede under domsforhandlingen, kan kræve sagen genoptaget i den pågældende medlemsstat og under den fornyede domsforhandling har adgang til at være til stede, jf. udleveringslovens § 10 g, stk. 2.

3.2.2. Rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestrafte og rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1434 af 22. december 2004 om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union. *Rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltninger med henblik på fuldbyrdelse i Den Europæiske Union er gennemført i dansk ret ved lov nr. 347 af 14. maj 2008 om ændring af lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union, lov om udlevering af lovovertrædere og lov om Det Centrale Dna-profilregister.*

Det følger af § 20, stk. 1, nr. 6, i *lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union*, at fuldbyrdelse af en afgørelse om bødestraf afslås, hvis den person, som afgørelsen vedrører, ifølge oplysningerne i den fremsendte attest

- ikke som krævet i udstedelsesstatens lovgivning i forbindelse med en skriftlig procedure er blevet underrettet personligt eller gennem en efter udstedelsesstatens lovgivning kompetent repræsentant om sin ret til at bestride sagen og om tidsfristerne for et sådant retsmiddel eller
- er udeblevet, medmindre det i attesten er anført, at personen er blevet underrettet om retssagen personligt eller gennem en efter udstedelsesstatens lovgivning kompetent repræsentant i overensstemmelse med udstedelsesstatens lovgivning, eller at personen har tilkendegivet, at sagen ikke bestrides.

Ifølge lovens § 33, stk. 1, nr. 5, afslås fuldbyrdelse af en konfiskationsafgørelse, hvis det følger af oplysningerne i attesten, at den pågældende ikke gav møde personligt eller ved advokat i den retssag, der førte til konfiskationsafgørelsen, medmindre det fremgår af attesten, at den pågældende er blevet underrettet om retssagen i overensstemmelse med udstedelsesstatens lovgivning enten personligt eller gennem sin i henhold til udstedelsesstatens lovgivning kompetente repræsentant eller i øvrigt har tilkendegivet, at konfiskationsafgørelsen ikke anfægtes.

Ifølge lovens § 29 d, nr. 1, afslås fuldbyrdelse af en afgørelse om fængselsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning, hvis den domfældte ifølge oplysningerne i den fremsendte attest er dømt som udebleven, medmindre det i attesten er anført, at vedkommende er blevet indkaldt til retssagen personligt eller gennem en efter udstedelsesstatens lovgivning kompetent repræsentant, eller vedkommende har oplyst, at afgørelsen ikke anfægtes.

Inden der træffes beslutning om afslag i medfør af lovens § 20, stk. 1, nr. 6, § 33, stk. 1, nr. 5, eller § 29 d, nr. 1, skal den kompetente myndighed i udstedelsesstaten høres, jf. lovens § 22, § 35 og § 29 g.

3.2.3. Rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner er endnu ikke gennemført i dansk ret. Justitsministeren har den 28. marts 2008 fremsat et forslag til folketingsbeslutning om samtykke til, at Danmark i Rådet medvirker til vedtagelsen rammeafgørelsen. Det forventes, at et lovforslag med henblik på gennemførelse af rammeafgørelsen i dansk ret i givet fald vil kunne fremsættes i løbet af folketingsåret 2008-09.

3.3. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at tiltalte i straffesager som udgangspunkt har ret til at være til stede under domsforhandlingen i medfør af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Gennemførelse af en straffesag uden den tiltaltes tilstedeværelse forudsætter for at være forenelig med konventionens artikel 6, at tiltalte er indkaldt til retsmøderne på den i national ret foreskrevne måde, medmindre tiltalte kan antages at have givet afkald på sin adgang til at være til stede, og gennemførelsen af straffesagen er forbundet med tilstrækkelige retssikkerhedsgarantier.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes i dets nuværende form at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget lægger op til en ændring af reglerne i rammeafgørelserne om, på hvilke betingelser medlemsstaterne kan afslå at fuldbyrde afgørelser truffet in absentia. Dette nødvendiggør ændringer i forhold til de gældende regler herom i udleveringsloven og lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union.

Forslaget vurderes derfor at kræve ændringer i udleveringsloven og lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union. Derimod vurderes der ikke at være behov for at ændre retsplejelovens regler om udeblivelsesdomme.

Derudover vil der i forbindelse med en eventuel gennemførelse af rammeafgørelsen om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner i dansk ret skulle tages højde for de ændringer, som det foreliggende forslag til rammeafgørelse vil indebære.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget *har været* sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer (høringsfrist 15. april 2008):

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, *Datatilsynet*, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Dansk Retspolitisk Forening, Amnesty International og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Datatilsynet, Politiforbundet i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater og Retssikkerhedsfonden.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Rigspolitiet, Datatilsynet og Politiforbundet i Danmark har ingen bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten deler den foreløbige danske holdning som anført i grundnotatet, hvorefter man umiddelbart er positiv over for forslaget. Rigsadvokaten anfører endvidere, at spørgsmål om fuldbyrdelse i Danmark af udenlandske domme afsagt in absentia i praksis kan give anledning til vanskeligheder, og at man i den forbindelse kan henvise til Vestre Landsrets kendelse af 8. august 2007, som er gengivet i Tidsskrift for Kriminalret 2007, side 732.

Domstolsstyrelsen har ikke bemærkninger til forslaget på nuværende tidspunkt, da det endnu er uvist, hvorledes rammeafgørelsen og de heri foreslåede ændringer i de eksisterende rammeafgørelser inkorporeres i dansk ret. Det kan dog ikke udelukkes, at Domstolsstyrelsen vil knytte kommentarer til eventuelle fremtidige lovforslag i forbindelse hermed.

Landsforeningen af beskikkede advokater henviser til sit høringssvar vedrørende det lovforslag, der blev vedtaget som lov nr. 347 af 14. maj 2008 om ændring af lov om fuldbyrdelse af visse strafferetlige afgørelser i Den Europæiske Union, lov om udlevering af lovovertrædere og lov om Det Centrale Dna-profil-register.

Landsforeningen af beskikkede advokater anførte i dette høringssvar bl.a., at Danmark ikke bør medvirke til at fuldbyrde udeblivelsesdomme afsagt af udenlandske domstole, der går ud over de minimumskrav, der er stillet i retsplejeloven, og går videre end de retssikkerhedsgarantier, der gælder for genoptagelse af sådanne domme. Det er landsforeningens opfattelse, at der i en række medlemsstater er betydeligt mere vidtgående regler for afsigelse af udeblivelsesdomme med langvarige fængselsstraffe til følge og en deraf følgende betydeligt reduceret retssikkerhed for den domfældte.

Retssikkerhedsfonden er generelt af den opfattelse, at forslaget er for vidtgående. Fonden peger i den forbindelse navnlig på, at reglerne om forkyndelse ikke er fælles i EU, og at der derfor er risiko for, at der i de øvrige medlemsstater er ordninger, som indebærer, at en person, som har modtaget en formelt set lovlig forkyndelse, reelt ikke har haft nogen mulighed for at kende til sagen.

Retssikkerhedsfonden anfører endvidere, at der ikke i forslaget til rammeafgørelse er noget loft eller nogen højeste ramme for de strafferetlige afgørelser, som medlemsstaterne forpligtes til at fuldbyrde. Fonden anbefaler på den baggrund, at forslaget til rammeafgørelse ændres på tre måder.

For det første skal medlemsstaterne kunne afslå at fuldbyrde strafferetlige afgørelser truffet in absentia, hvis forkyndelsen ikke kan anses for egnet til gøre den domfældte bekendt med sagen.

For det andet bør der indføres materielle begrænsninger for, hvilke strafferetlige afgørelser man som medlemsstat forpligtes til at fuldbyrde.

For det tredje skal den domfældte have ret til en beskikket advokat i forbindelse med behandlingen af en anmodning om fuldbyrdelse af en afgørelse truffet in absentia.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har ikke redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringens vurdering er imidlertid, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, da formålet med forslaget bl.a. er at lette det retlige samarbejde i straffesager, der har tilknytning til flere medlemslande, og at forbedre den gensidige anerkendelse af retsafgørelser mellem medlemsstaterne.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremlagt af Slovenien, Frankrig, Tjekkiet, Sverige, Slovakiet, Det Forenede Kongerige og Tyskland. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man generelt støtte forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg henholdsvis den 14. marts 2008 og 17. marts 2008.

Sagen blev endvidere forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008.

Dagsordenspunkt 6: Udkast til rådets afgørelse om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet, som ændret ved Rådets afgørelse 2003/659/RIA

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget lægger op til en række ændringer i den gældende rådsafgørelse om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, men vurderes at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremlagt af det slovenske formandskab med støtte fra Frankrig, Tjekkiet, Sverige, Spanien, Belgien, Italien, Luxembourg, Holland, Slovakiet, Estland, Østrig og Portugal. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Det er imidlertid den danske opfattelse, at den nuværende ramme for Eurojust er velfungerende, og at den gældende ordning ikke i praksis har givet anledning til væsentlige problemer. *Fra dansk side mener man derfor ikke umiddelbart, at der samlet set er noget særligt behov for de ændringer, som forslaget lægger op til. På rådsmødet den 18. april 2008 blev en række artikler i forslaget drøftet. Det drejede sig om artikel 2 (sammensætningen af Eurojust), artikel 7 (opgaver, som Eurojust udfører som et kollegium), artikel 9 (nationale medlemmer), artikel 10 (kollegiet) og artikel 30 (personale). På rådsmødet var der generel tilslutning til bestemmelserne, dog således at der kan ske de nødvendige tilpasninger i lyset af den senere diskussion af bestemmelser, der har tilknytning til artikel 2, 7, 9, 10 og 30. Det forventes, at en række yderligere bestemmelser i udkastet – artiklerne 5a, 9a-9g og 12 – vil blive forlagt på rådsmødet den 5. og 6. juni 2008 med henblik på at få fastlagt en generel indstilling i Rådet til de pågældende bestemmelser.*

1. Baggrund

Eurojust blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002 om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet (2202/187/RIA).

Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater.

Eurojust er et stående netværk af erfarne anklagere mv., der kan bistå de nationale myndigheder med at sikre et effektivt samarbejde og en tæt koordination på tværs af landegrænserne vedrørende efterforskning og retsforfølgning af alvorlig kriminalitet. Eurojust skal fremme og forbedre koordineringen mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder i forhold til gensidig retshjælp og udlevering samt yde støtte til medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at gøre deres efterforskning og retsforfølgning mere effektiv.

Hver medlemsstat udpeger et nationalt medlem af Eurojust, som enten er anklager, dommer eller polititjenestemand afhængig af, hvilke myndigheder der efter national ret er ansvarlig for efterforskning og retsforfølgning i de enkelte medlemsstater. De nationale medlemmer udgør samlet Eurojusts kollegium.

Den gældende afgørelse om Eurojust er bygget således op, at der sondres mellem tilfælde, hvor Eurojust handler ved hjælp af sine nationale medlemmer, og tilfælde, hvor Eurojust handler som kollegium.

På rådsmødet den 18. april 2008 blev en række artikler i forslaget drøftet. Det drejede sig om artikel 2 (sammensætningen af Eurojust), artikel 7 (opgaver, som Eurojust udfører som et kollegium), artikel 9 (nationale medlemmer), artikel 10 (kollegiet) og artikel 30 (personale). På rådsmødet var der generel tilslutning til bestemmelserne, dog således at der kan ske de nødvendige tilpasninger i lyset af den senere diskussion af bestemmelser, der har tilknytning til artikel 2, 7, 9, 10 og 30.

Det forventes, at en række bestemmelser i udkastet vil blive forlagt på rådsmødet den 5. og 6. juni 2008 med henblik på at få fastlagt en generel indstilling i Rådet til de pågældende bestemmelser. Det drejer sig om artikel 5a (koordineringsvagt), artiklerne 9a-9g (beføjelser tillagt det nationale medlem) og artikel 12 (Nationalt Eurojust-koordinerings-system).

2. Indhold

2.1. Indledning

Forslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 31, stk. 1, litra a, og artikel 34, stk. 2, litra c. Det følger af artikel 31, stk. 1, litra a, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra c, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage afgørelser i ethvert andet øjemed i overensstemmelse med målsætningerne i dette traktatafsnit, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Udkastet indeholder forslag til ændringer af visse bestemmelser i den gældende rådsafgørelse vedrørende Eurojust, og der foreslås tillige indsat en række nye bestemmelser i rådsafgørelsen. Det fremgår af forslaget, at formålet er at sikre, at Eurojust bliver mere operationel, og at de nationale medlemmers status tilnærmes indbyrdes.

De foreslåede ændringer angår dels de nationale medlemmers forhold (pkt. 2.2 nedenfor), dels beføjelser, der tilkommer Eurojusts kollegium (pkt. 2.3 nedenfor). Herudover indeholder forslaget en række andre elementer, hvoraf de væsentligste omtales (pkt. 2.4 nedenfor).

2.2. Foreslåede ændringer vedrørende de nationale medlemmer af Eurojust

Med det seneste forslag til affattelse af den relevante bestemmelse (artikel 2, stk. 1a, litra b), lægges der op til, at hvert nationalt medlem bistås af en stedfortræder og en assistent, der kan – men ikke skal – have deres faste arbejdssted i Eurojust. Hvert nationalt medlem, stedfortræder og assistent er for så vidt angår sin status underlagt deres medlemsstats lovgivning. Stedfortræderen skal opfylde de krav, som stilles til nationale medlemmer, og skal være i stand til at handle på vegne af eller erstatte det nationale medlem.

Det foreslås endvidere, at varigheden af de nationale medlemmers embedsperiode fastsættes til mindst 4 år (med mulighed for forlængelse), og at det nationale medlem ikke kan afsættes før embedsperiodens udløb uden forudgående underretning af Rådet ledsaget af en begrundelse (artikel 9, stk. 1). Hvis et nationalt medlem er formand eller næstformand for

Eurojust, skal vedkommendes embedsperiode være lang nok til, at den pågældende kan udføre sine opgaver indtil dens udløb.

Det foreslås herudover, at Eurojust for at kunne udføre sine opgaver opretter en såkaldt koordineringsvagt (OCC), der til enhver tid skal kunne modtage og behandle de anmodninger, der henvises til den (artikel 5a). OCC skal kunne kontaktes døgnet rundt alle ugens dage via ét enkelt kontaktpunkt i Eurojust. OCC skal bestå af én repræsentant for hver medlemsstat, der skal være i stand til at fungere døgnet rundt alle ugens dage. Når det i hastende sager er nødvendigt at fuldbyrde en anmodning eller en beslutning om retligt samarbejde i en eller flere medlemsstater, kan den anmodende eller udførende kompetente myndighed fremsende anmodningen til OCC. OCC-kontaktpunktet sender i givet fald omgående anmodningen til repræsentanten for den medlemsstat, der oprindeligt har fremsat anmodningen, og hvis det udtrykkeligt anmodes herom af den fremsendende eller anmodende myndighed, også til OCC-repræsentanten for den medlemsstat, på hvis område anmodningen skal fuldbyrdes. Disse repræsentanter skal sikre en hurtig opfølgning, herunder koordinering af fuldbyrdelsen af anmodningen i deres medlemsstat.

Det foreslås endvidere visse ændringer i de opgaver, som Eurojust udfører ved hjælp af de nationale medlemmer. Efter forslaget skal Eurojust have mulighed for at træffe særlige efterforskningsmæssige foranstaltninger og træffe enhver anden foranstaltning, der er begrundet i hensynet til efterforskningen eller retsforfølgningen (artikel 6, stk.1, litra a, nr. vi) og vii)). Det foreslås også, at når Eurojust handler ved hjælp af de nationale medlemmer, kan Eurojust – hvis en anmodning om gensidig retshjælp kun helt eller delvis eller i utilstrækkelig omfang er blevet fuldbyrdet – anmode den kompetente retslige myndighed om at foretage supplerende efterforskning for at få anmodningen fuldbyrdet helt (artikel 6, stk. 1, litra g).

For at kunne realisere Eurojusts mål foreslås det i det seneste udkast desuden, at et nationalt medlem skal have fuld adgang til oplysninger i en række nationale registre eller i det mindste være i stand til at få informationer i de nævnte registre, hvis der findes sådanne registre i den pågældendes medlemsstat. Det drejer sig om strafferegistre, registre over anholdte, efterforskningsregistre, dna-registre og andre registre i vedkommendes medlemsstat med oplysninger, der er nødvendige, for at den pågældende kan udføre sine opgaver (artikel 9, stk. 4). For så vidt angår andre registre (end strafferegistre, registre over anholdte, efterforsknings-

registre og dna-registre) foreslås det præciseret, at det nationale medlem skal have adgang til sådanne registre i sin medlemsstat, hvis vedkommende skønner, at sådanne informationer er nødvendige for, at den pågældende kan opfylde sine opgaver.

Det foreslås, at den nævnte adgang mindst svarer til, hvad der i den pågældende medlemsstats ret er fastsat for en offentlig anklager, dommer eller polititjenestemand med tilsvarende beføjelser (artikel 9, stk. 4a).

Artiklerne 9a-9g indeholder en række detaljerede regler om det nationale medlems beføjelser mv. Når f.eks. det danske medlem udøver disse beføjelser, sker det i den pågældendes kapacitet som kompetent national (dansk) myndighed og i overensstemmelse med dansk ret og en række nærmere betingelser, der foreslås fastsat i rådsafgørelsen om Eurojust (artikel 9a). Hvert medlemsland definerer arten og omfanget af de retslige beføjelser, som medlemslandet tillægger sit nationale medlem med hensyn til retligt samarbejde i forbindelse med den pågældende stat.

Der lægges imidlertid op til, at hver medlemsstat skal tillægge sit nationale medlem en række minimumsbeføjelser (artikel 9b). Det foreslås således, at de nationale medlemmer skal kunne modtage, sende, lette, levere supplerende oplysninger i forbindelse med og følge op på fuldbyrdelse af anmodninger og afgørelser om retligt samarbejde, herunder retsakter, der gennemfører princippet om gensidig anerkendelse. Når disse beføjelser er udøvet, skal vedkommende nationale myndighed omgående underrettes. Hvis en anmodning om retshjælp kun delvist eller i utilstrækkeligt omfang er blevet fuldbyrdet, skal de nationale medlemmer kunne anmode den kompetente myndighed i vedkommende medlemsstat om supplerende foranstaltninger for at få anmodningen fuldbyrdet helt.

Der lægges endvidere op til, at en række nærmere opregnede beføjelser kan udøves af det nationale medlem efter godkendelse af en (anden) kompetent myndighed (artikel 9c). Det foreslås således, at de nationale medlemmer efter aftale med en anden kompetent national myndighed eller på dennes anmodning i enkeltstående tilfælde skal kunne udøve følgende beføjelser:

- *Udstede og udføre anmodninger og afgørelser vedrørende retligt samarbejde, herunder om de instrumenter, der gennemfører princippet om gensidig anerkendelse.*

- *Fuldbyrde anmodninger og afgørelser om retligt samarbejde, herunder om instrumenter, der gennemfører princippet om gensidig anerkendelse, på deres medlemsstats område.*
- *Give ordre om efterforskningsmæssige foranstaltninger i deres medlemsstat.*
- *Give tilladelse til og koordinere kontrollerede leverancer i deres medlemsstat.*

Efter bestemmelsen skal disse beføjelser dog som udgangspunkt udøves af en anden national kompetent myndighed.

Det foreslås endvidere, at de nationale medlemmer i hastesager skal kunne give tilladelse til og koordinere kontrollerede leverancer og fuldbyrde en anmodning vedrørende deres medlemsstat, som en anmodende kompetent myndighed sender til koordineringsvagten (OCC) (artikel 9d). Dette skal dog kun gælde, hvis der ikke er angivet nogen kompetent national myndighed, og hvis det ikke er muligt for det nationale medlem at identificere eller kontakte den kompetente nationale myndighed.

De beføjelser, som de nationale medlemmer skal kunne udøve efter aftale med de nationale kompetente myndigheder (artikel 9c) og i hastetilfælde (artikel 9d) er underlagt visse begrænsninger (artikel 9f). Det drejer sig om tilfælde, hvor det er udelukket at tillægge det nationale medlem de nævnte beføjelser på grund af forfatningsmæssige bestemmelser eller grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferetlige system om fordelingen af beføjelser mellem politiet, anklagere og dommere, den hierarkiske fordeling af opgaver mellem anklagere eller i forbindelse med den pågældende medlemsstats forbundsstruktur. I disse tilfælde skal det nationale medlem dog mindst have kompetence til at udstede en anmodning til den myndighed, der har kompetence til at udøve de nævnte beføjelser, og medlemsstaterne skal sikre, at den anmodning, som det nationale medlem har udstedt, uden unødigt ophold behandles af vedkommende kompetente nationale myndighed.

Det foreslås også, at de nationale medlemmer skal kunne deltage i fælles efterforskningshold, herunder i oprettelsen af sådanne (artikel 9g). Medlemsstaterne kan dog gøre det nationale medlems deltagelse afhængigt af den nationale myndigheds godkendelse, og det er op til medlemsstaterne at beslutte, om det nationale medlem deltager i det fælles efterforsk-

ningshold som en kompetent national myndighed eller på vegne af Eurojust. Hvis et fælles efterforskningshold er fællesskabsfinansieret efter anvendelige finansielle instrumenter, skal de nationale medlemmer invites til at deltage i efterforskningsholdet. Hver medlemsstat skal definere, om det nationale medlem deltager i et fælles efterforskningshold som national kompetent myndighed eller på vegne af Eurojust.

Der foreslås endelig, at medlemsstaterne skal sikre, at Eurojusts nationale medlemmer underrettes om en række forskellige forhold, der kan være relevant for udførelsen af Eurojusts opgaver (artikel 13).

2.3. Foreslåede ændringer vedrørende Eurojusts kollegium

Det foreslås, at beføjelserne for Eurojusts kollegium – der som nævnt består af alle de nationale medlemmer af Eurojust – ændres på en række punkter.

Det foreslås, at hvis to eller flere nationale medlemmer af Eurojust ikke er enige om, hvordan en konflikt om, hvem der – efter de nærmere bestemmelser herom i rådsafgørelsen – har kompetence med hensyn til at indlede efterforskning eller strafforfølgning, kan løses, skal kollegiet kunne afgive en skriftlig ikke-bindende udtalelse om, hvordan problemet bør løses (artikel 7, stk. 2).

Med det seneste udkast til affattelse af artikel 7, stk. 2, foreslås det præciseret, at det er en forudsætning, at spørgsmålet ikke har kunnet løses gennem en gensidig aftale mellem de berørte kompetente nationale myndigheder.

Med det seneste udkast til affattelse af artikel 7, stk. 3, foreslås det, at de anmodende kompetente myndigheder skal kunne indberette gentagne afslag eller vanskeligheder med at fuldbyrde en anmodning om retligt samarbejde til Eurojust samt anmode kollegiet om at afgive en skriftlig ikke-bindende udtalelse om, hvordan problemet bør løses. Det foreslås også, at det er en forudsætning, at spørgsmålet ikke har kunnet løses gennem en gensidig aftale mellem de berørte kompetente nationale myndigheder eller gennem de berørte nationale medlemmer.

Herudover foreslås det, at kollegiet på anmodning fra de berørte kompetente nationale myndigheder og i samarbejde med disse skal kunne beslutte, at de udgifter, der er forbundet med et fælles efterforskningshold,

skal betragtes som aktionsudgifter, der skal dækkes af Unionen (artikel 7, stk. 4).

I artikel 10 foreslås det, at Rådet med kvalificeret flertal, skal godkende Eurojusts forretningsorden på grundlag af et forslag fra kollegiet. Kollegiet godkender sit forslag med 2/3 flertal efter høring af den fælles kontrolinstans, som er nævnt i artikel 23, for så vidt angår bestemmelserne vedrørende behandling af personoplysninger.

Det foreslås også, at medlemsstaterne skal sikre, at Eurojusts kollegium effektivt er i stand til at åbne en Europol-analysedatabase, og at kollegiet kan deltage i dets funktion (artikel 26, stk. 1a). En Europol-analysedatabase er en database, der indeholder oplysninger af forskellig karakter, som kan være relevante for den politimæssige efterforskning i medlemsstaterne.

Det foreslås endvidere, at Eurojust skal kunne koordinere fuldbyrdelsen af anmodninger om retligt samarbejde fra et tredjeland, såfremt disse anmodninger indgår i samme efterforskning og kræver fuldbyrdelse i mindst to medlemsstater (artikel 27a).

2.4. Øvrige elementer i forslaget

Der foreslås, at hvert medlemsland to år efter, at den foreslåede afgørelse træder i kraft, skal etablere et nationalt Eurojust-koordineringssystem, der indebærer, at hver medlemsstat udpeger en eller flere nationale Eurojust-korrespondenter (artikel 12).

Det nationale Eurojust-koordineringssystem skal sikre koordineringen af det arbejde, som udføres af de nationale Eurojust-korrespondenter, den nationale korrespondent på terrorismeområdet, den nationale korrespondent for det europæiske retlige netværk og indtil tre andre kontaktpunkter i forbindelse med det europæiske retlige netværk samt nationale medlemmer eller kontaktpunkter i netværket vedrørende fælles efterforskningshold og de netværk, der er etableret ved *afgørelse 2002/494/RIA (netværk vedrørende krigsforbrydelser)*, *afgørelse 2007/845/RIA (kontorer for inddrivelse af aktiver)* og *Rådets afgørelse om korrupsion*. Det nationale Eurojust-koordineringssystem skal sikre, at sagsforvaltningssystemet kan modtage information i forhold til medlemslandene på en effektiv og betryggende måde (artikel 12, stk. 5, litra a), og det nationale Eurojust-koordineringssystem bistår Eurojust med at afgøre, om en sag skal

behandles af Eurojust eller det europæiske retlige netværk (*artikel 12, stk. 5, litra b*). Det foreslås endvidere, at det nationale Eurojust-koordineringssystem skal *assistere det nationale medlem med hensyn til at identificere den kompetente myndighed til at fuldbyrde anmodninger om retligt samarbejde (artikel 12, stk. 5, litra c)*.

De nationale Eurojust korrespondenter mfl. skal være koblet til sagsforvaltningssystemet (artikel 12, stk. 6).

Udgifterne i forbindelse med det nationale Eurojust-koordineringssystem, herunder leje, udstyr og telekommunikationsudstyr, skal kunne betragtes som aktionsudgifter for Eurojust i henhold til EU-traktatens artikel 41, stk. 3 (artikel 12, stk. 8).

Eurojust og det europæiske retlige netværk skal efter forslaget opretholde det, der betegnes som privilegerede forbindelser med hinanden, og det foreslås, at det europæiske retlige netværks kontaktpunkter skal underrette Eurojust om en række nærmere opregnede forhold, der kan have tilknytning til Eurojusts virksomhed (artikel 26, stk. 2).

I forhold til den gældende artikel 30 om personale foreslås det tilføjet, at nationale eksperter, som medlemsstaterne eventuelt har udstationeret i Eurojust, kan assistere det nationale medlem, og at kollegiet vedtager de nødvendige gennemførelsesbestemmelser for så vidt angår de udstationerede nationale eksperter.

3. Gældende ret

Den gældende rådsafgørelse om Eurojust har ikke nødvendiggjort ændringer i dansk lovgivning.

Særligt for så vidt angår udveksling af oplysninger i straffesager mellem danske og udenlandske myndigheder bemærkes, at danske myndigheder inden for rammerne af reglerne om tavshedspligt kan være berettiget til at videregive oplysninger til udenlandske myndigheder. Ved den konkrete vurdering af videregivelsens berettigelse indgår blandt andet, om videregivelsen sker som led i et gensidigt samarbejdsforhold og dermed i denne forstand også til varetagelse af danske interesser. Der skal endvidere i det enkelte tilfælde foretages en vurdering af, hvorledes de pågældende oplysninger kan forventes at blive anvendt.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes i dets nuværende form ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

De kompetencer, som det nationale medlem af Eurojust efter forslaget skal have, er fortsat af koordinerende karakter i forhold til håndteringen af retsanmodninger fra andre medlemslande. Det vil således fortsat være politiet og anklagemyndigheden i Danmark, der behandler retsanmodninger fra andre medlemsstater og tager stilling til, om disse efter de danske regler kan imødekommes. *I det omfang det danske medlem af Eurojust efter forslaget selv skal kunne udøve beføjelser i forhold til retsanmodninger, vil dette ske i overensstemmelse med dennes egenskab af dansk statsadvokat.*

Med hensyn til videregivelse af oplysninger fra danske myndigheder til Eurojust vil dette fortsat skulle ske i overensstemmelse med national ret.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser bemærkes, at Eurojust er fællesskabsfinansieret. De nationale repræsentanter aflønnes dog af de enkelte medlemslande, *hvilket efter forslaget også skal gælde for stedfortrædere og assistenter.* Dette element i forslaget vil derfor have statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget lægger endvidere som nævnt op til, at myndighederne i medlemsstaterne skal underrette Eurojust om sager, der kan have betydning for Eurojusts virksomhed. Afhængig af den nærmere udformning af en sådan underretningspligt, vil dette element i forslaget kunne være resourcekrævende for danske myndigheder (politi og anklagemyndighed).

Herudover vurderes forslaget ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget *har med høringsfrist til den 4. april 2008 været* sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere,

Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikede advokater, Dansk Retspolitisk Forening, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Retssikkerhedsfonden.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder har ikke bemærkninger til forslaget.

Rigspolitiet har anført, at der efter Rigspolitiets opfattelse ikke umiddelbart er behov for at give Eurojusts nationale medlemmer adgang til nationale registre, herunder særligt efterforskningsregistre og dna-registre.

Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at forslaget om, at de nationale medlemmer bl.a. i hastetilfælde skal kunne give tilladelse til og koordinere kontrollerede leverancer, indebærer, at Eurojust tillægges en række beføjelser, der primært bør varetages af Europol eller medlemslandene inden for rammerne af Europol.

Tilsvarende gælder efter Rigspolitiets opfattelse forslaget om, at de nationale medlemmer skal underrettes om strafferetlige efterforskninger af en række alvorlige lovovertrædelser. Rigspolitiet peger på, at koordinationen af kontrollerede leverancer og af efterforskning, der vedrører flere medlemslande, i dag typisk foregår via de nationale enheder ("desks") i Eurojust. Herved nyttiggøres oplysningerne i Europol-regi, og det sikres, at de rette politimyndigheder i medlemslandene aktiveres hurtigst muligt. Det er på den baggrund Rigspolitiets opfattelse, at Europol fortsat bør være omdrejningspunktet for det nævnte samarbejde, og Rigspolitiet finder derfor ikke, at der er anledning til at tillægge Eurojusts nationale medlemmer beføjelser i relation til forhold, som allerede hensigtsmæssigt håndteres af Europol eller medlemslandene inden for rammerne af Europol.

I forhold til forslaget om, at Eurojusts kollegium skal være i stand til effektivt at åbne Europol-analysedatabaser, og at kollegiet skal kunne deltage i disses funktioner, peger Rigspolitiet på, at der allerede i dag med den tredje protokol til Europol-konventionen er åbnet mulighed for, at Eurojust kan deltage i Europols analysegrupper. Henset til at formålet med Eurojust er at fremme og forbedre samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder navnlig ved at gøre det lettere at yde gensidig retshjælp og efterkomme anmodninger om udlevering, hvorimod Eurojust ikke beskæftiger sig med analyse af politimæssig ef-

terretningsoplysninger, er det Rigspolitiets opfattelse, at der ikke er anledning til at give Eurojust mulighed for at åbne analysedatabaser i Europol. Det bemærkes, at en udvidelse af kompetencen i relation til åbning af Europol-analysedatabaser vil kunne have betydning for nogle medlemsstaters incitament til at udveksle oplysninger gennem Europol.

Rigsadvokaten har anført, at det er hans opfattelse, at det danske nationale medlem af Eurojust inden for de nuværende rammer har kunnet løse sine opgaver på fuldt tilfredsstillende vis. Det anføres dog, at rigsadvokaten ikke ser principielle vanskeligheder ved at tillægge det danske Eurojust-medlem de foreslåede judicielle kompetencer (forslaget til ny artikel 5a og artikel 9a), så længe kompetencen udnyttes i tæt samarbejde med de nationale kompetente myndigheder. Det er i øvrigt rigsadvokatens opfattelse, at sådanne kompetencer vil kunne tillægges det danske Eurojustmedlem inden for den gældende lovgivning.

Rigsadvokaten kan tilslutte sig artikel 2, stk. 2, om, at medlemsstaterne forpligtes til at udpege en stedfortræder for det nationale medlem, men finder, at det bør præciseres, at det alene er det nationale medlem, der skal have sit faste arbejdssted i Haag. Rigsadvokaten finder endvidere, at der for mindre lande, herunder Danmark, næppe er behov for tillige at udpege en assistent for medlemmet.

Rigsadvokaten ser ingen principielle vanskeligheder ved, at det nationale medlem efter artikel 5a, stk. 3, (nu artikel 9d) tillægges visse judicielle kompetencer og dermed bliver i stand til formelt at fremsætte anmodninger om retshjælp mv. Rigsadvokaten finder dog, at bestemmelsen er upræcist formuleret, idet det synes at fremgå, at medlemmet selv skal fuldbyrde en anmodning om assistance. Såfremt bestemmelsen imidlertid alene skal forstås således, at medlemmet i hastende tilfælde selv skal kunne fremsætte en anmodning, giver forslaget ikke rigsadvokaten anledning til bemærkninger.

I forhold til artikel 13, hvori der fastsættes en indberetningsordning for de nationale myndigheder til Eurojust, anfører rigsadvokaten, at han i høj grad opfatter Eurojust som et tilbud til medlemslandene om hjælp til at lette og forbedre koordinering og efterforskninger mellem medlemslandene samt at medvirke til at forbedre samarbejdet mellem de nationale kompetente myndigheder. På den baggrund finder rigsadvokaten, at det ikke er hensigtsmæssigt, såfremt de nationale myndigheder forpligtes til løbende at informere Eurojust om sager, hvor de nationale myndighe-

der ikke i øvrigt har fundet behov for at involvere Eurojust. Rigsadvokaten finder, at en sådan forpligtelse vil være uforholdsmæssig ressourcekrævende. Rigsadvokaten peger endvidere på, at videregivelse af oplysninger fra straffesager, som ofte vil være af fortrolig karakter, alene bør ske, såfremt dette efter en konkret vurdering skønnes nødvendigt.

6. Nærhedsprincippet

Forslagsstillerne har ikke redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringens vurdering er imidlertid, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at styrke samarbejdet i forhold til bekæmpelse af grænseoverskridende grov kriminalitet.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremlagt af det slovenske formandskab med støtte fra Frankrig, Tjekkiet, Sverige, Spanien, Belgien, Italien, Luxembourg, Holland, Slovakiet, Estland, Østrig og Portugal.

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Det er den danske opfattelse, at den nuværende ramme for Eurojust er velfungerende, og at den gældende ordning ikke i praksis har givet anledning til væsentlige problemer. Fra dansk side mener man derfor ikke umiddelbart, at der er noget særligt behov for de ændringer, som forslaget lægger op til.

9. Europaparlamentet

Forslaget er forelagt for Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet en udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Forslaget har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget tillige med et grundnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 14. marts 2008.

Et samlenotat om sagen blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008.

Dagsordenspunkt 7: Rapport om gennemførelse af strategien for den eksterne dimension af RIA-samarbejdet

Nyt notat.

Resumé

Haag-programmet, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i november 2004, fremhæver udviklingen af en strategi for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender som vigtig. Det Europæiske Råd anmodede i juni 2005 på baggrund af Haag-programmet Kommissionen om at udvikle en strategi herom og præsentere den for Rådet inden udgangen af 2005. Den 12. oktober 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse om den eksterne dimension af retlige og indre anliggender. Rådet (retlige og indre anliggender samt almindelige anliggender og eksterne forbindelser) vedtog i december 2005 en strategi for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 blev en rapport vedrørende gennemførelse af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender godkendt. På det kommende rådsmøde den 5.-6. juni 2008 forventes fremlagt en rapport om anden evaluering af strategien for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender til orientering med henblik på, at rapportens indhold senere vil blive diskuteret under det kommende franske formandskab. Rapporten foreligger endnu ikke.

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

1. Baggrund

Haag-programmet, der blev godkendt af Det Europæiske Råd (DER) i november 2004, fremhæver udviklingen af en strategi for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender som vigtig. Det Europæiske Råd anmodede i juni 2005 på baggrund af Haag-programmet Kommissionen om at udvikle en strategi herom og præsentere den for Rådet inden udgangen af 2005. Den 12. oktober 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse om den eksterne dimension af retlige og indre anliggender. Rådet (retlige og indre anliggender samt almindelige anliggender og eks-

terne forbindelser) vedtog i december 2005 en strategi for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender.

Bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet, ulovlig indvandring og beskyttelse af asylansøgere og flygtninge fremhæves i strategien som særlige udfordringer, herunder i forhold til opbygning af tredjelandes kapacitet til at håndtere problemstillinger på området. Regionalt samarbejde bør ifølge strategien styrkes for at afspejle udfordringernes grænseoverskridende karakter, og der peges i den forbindelse navnlig på EU's umiddelbare naboer. Herudover fremhæves samarbejdet med USA, det vestlige Balkan, Rusland, Afghanistan, Nordafrika og Afrika syd for Sahara.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006 blev der vedtaget et handlingsorienteret papir om forbedring af samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, korrupsion, illegal immigration og anti-terrorisme mellem EU og det vestlige Balkan og et handlingsorienteret papir til bekæmpelse af narkofremstilling i og handel dermed fra Afghanistan og langs transitruterne som et led i implementeringen af strategien for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender, som Rådet (retlige og indre anliggender samt almindelige anliggender og eksterne forbindelser) vedtog i december 2005.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 blev en rapport vedrørende gennemførelse af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender godkendt.

Rådets Generalsekretariat og Kommissionen er som led i strategien for den eksterne dimension på RIA-området relationer pålagt at følge udviklingen i de eksterne aktiviteter på området for retlige og indre anliggender og rapportere til RIA-Rådet og GAERC hver 18. måned.

På den baggrund blev der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 fremlagt en første rapport om strategien for den eksterne dimension på RIA-området relationer. Rapporten bestod af et bidrag fra Rådets Generalsekretariat og af et bidrag fra Kommissionen.

I Rådets Generalsekretariats rapport vedrørende gennemførelse af strategien for den eksterne dimension på RIA-området, blev der fokuseret på følgende emner:

- Generel vurdering af effektiviteten af det politiske, tekniske og

operationelle samarbejde med tredjelande inden for området for retlige og indre anliggender i den forudgående periode.

- Konkrete forslag til geografiske og/eller tematiske prioriteter for fremtidige aktiviteter.
- Mulige foranstaltninger, enten politiske eller tekniske til forbedring af samarbejdet med enkelte lande eller regioner.

Kommissionen udarbejdede ligeledes en fremskridtsrapport, som indeholdt en redegørelse for implementeringsindsatsen i forhold til de geografiske og tematiske prioriteter i 2006. Kommissionen konkluderede, at trods det forhold, at der er tale om en kort afrapporteringsperiode fra december 2005, og at samarbejde med tredjelande inden for RIA er en langsigtet indsats, har udviklingen generelt været positiv og stabil på tværs af både emner og regionerne. Kommissionen konkluderede endvidere, at man bør fortsætte implementeringen af de tematiske og geografiske prioriteter, som er fastlagt i strategien frem for at finde nye prioriteter.

På det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 forventes fremlagt en rapport om anden evaluering af strategien for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender til orientering, men således at rapportens indhold vil blive diskuteret under det kommende franske formandskab. Rapporten foreligger endnu ikke.

2. Indhold

Det er ikke muligt at redegøre herfor, da rapporten som nævnt endnu ikke foreligger.

Det forventes herudover, at formandskabet vil orientere om et møde afholdt den 24.-25. april 2008 mellem EU-trojkaen og Rusland, hvor forskellige spørgsmål vedrørende området for frihed, sikkerhed og retfærdighed blev drøftet. Det forventes ligeledes, at formandskabet vil orientere om et møde, som er afholdt med Ukraine.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der har ikke været foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Da rapporten endnu ikke foreligger, er det ikke muligt at udtale sig herom, men fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe organiseret kriminalitet, korrupsion, ulovlig indvandring, menneskehandel og narkotikahandel mv. i EU's eksterne relationer.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Det bemærkes, at den første rapport om strategien for den eksterne dimension af RIA-samarbejdet har været forelagt forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006.

Dagsordenspunkt 8: Status for EU's indsats mod terrorisme

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning om såvel overordnede rammer for indsatsen som konkrete tiltag på området. *Rådet forventes på sit møde den 5.-6. juni 2008 at få præsenteret anti-terror koordinatorens halvårslige statusrapport vedrørende gennemførelsen af EU's handlingsplan for indsatsen mod terrorisme.* Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats mod terrorisme.

1. Baggrund

På baggrund af terrorangrebene i Madrid den 11. marts 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 25. marts 2004 en erklæring om en styrkelse af EU's indsats mod terrorisme.

Som led i den generelle opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 var bekæmpelse af terrorisme på dagsordenen for alle møder i Rådet (retlige og indre anliggender) i løbet af foråret 2004, idet Rådet navnlig drøftede status for gennemførelsen af de enkelte elementer i erklæringen.

I den forbindelse forelagde Javier Solana på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 en rapport om, hvordan en efterretningskapacitet kan integreres i Rådets Generalsekretariat, som Rådet godkendte. Javier Solana kom bl.a. med forslag til, hvordan der kan udarbejdes bedre og mere sammenhængende trusselsanalyser inden for rammerne af Sit-Cen (et EU overvågningscenter for bl.a. terrorisme).

Som opfølgning på Rådets drøftelser på dets møde 8. juni 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18.

juni 2004 en omfattende handlingsplan for EU's indsats mod terrorisme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt; første gang på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

Med henblik på bl.a. at forberede Det Europæiske Råds halvårslige behandling af EU's indsats mod terrorisme har sagen ligeledes været sat på dagsordenen for de efterfølgende møder i Rådet (retlige og indre anliggender) 19. juli 2004, 25.-26. oktober 2004, 19. november 2004, 2.-3. december 2004, 2.-3. juni 2005, 1.-2. december 2005, 1.-2. juni 2006, 4.-5. december 2006, 12.-13. juni 2007 og 6.-7. december 2007. På disse rådsmøder har henholdsvis formandskabet, Kommissionen, EU's tidligere antiterrorkoordinatør, Gijs de Vries, samt EU's nuværende antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, løbende orienteret om status for EU's indsats mod terrorisme.

Et element i EU's strategi og handlingsplan mod rekruttering og radikalisering til terrorisme er bekæmpelse af terroristers brug af Internettet. Det Europæiske Råd har i sine konklusioner af 15.-16. juni 2006 bedt Rådet og Kommissionen om at udarbejde foranstaltninger til at forebygge misbrug af Internettet til terroristformål, under samtidig iagttagelse af fundamentale rettigheder og principper. På denne baggrund og på det tyske formandskabs foranledning blev projektet "Check the Web" lanceret, hvor medlemslandene på frivilligt grundlag overvåger hjemmesider på Internettet og deler de indsamlede informationer og erfaringer med andre medlemslande via en informationsportal i Europol. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 vedtog Rådet en række rådskonklusioner udformet på baggrund af forslaget om Check the Web projektet.

På sit møde den 4.-5. december 2006 godkendte Rådet (retlige og indre anliggender) en række strategiske henstillinger udarbejdet af formandskabet på baggrund af SitCen-rapporter vedrørende bl.a. det afværgede terrorangreb i Storbritannien og radikalisering og rekruttering. SitCen har siden rådsmødet i december 2006 udarbejdet yderligere rapporter om bl.a. "Terroristtruslen fra terroristgrupper og netværk af nordafrikansk oprindelse" og "Brugen af kidnapninger som middel til terrorisme". Rådet godkendte på rådsmødet den 12.-13. juni 2007 en række strategiske henstillinger udarbejdet på baggrund af disse rapporter til godkendelse.

Med henblik på en øget synliggørelse af de strategiske henstillinger udformet på grundlag af SitCen rapporter siden 2005 godkendte Rådet på rådsmødet den 12.-13. juni 2007 endvidere et forslag om, at de eksisterende strategiske henstillinger optages som et addendum til EU's handlingsplan mod terrorisme, herunder at de strategiske henstillinger vurderes halvårligt i forbindelse med afrapporteringen om gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme.

I overensstemmelse med EU's strategi mod terrorisme, hvor et af indsatspunkterne er at udvikle værktøjer til koordinering af kriser, der tillige skal understøttes af de nødvendige operationelle procedurer, fremlagde det tyske formandskab på rådsmødet den 12.-13. juni 2007 et forslag om udveksling af oplysninger om kidnapninger begået af terrorister. På baggrund af forslaget vedtog Rådet på rådsmødet den 12.-13. juni 2007 en række anbefalinger på området.

I sidste halvdel af 2007 blev arbejdet på området med sprængstoffer intensiveret. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007 vedtog Rådet en række rådskonklusioner om strategiske retningslinier og prioriterede foranstaltninger vedrørende øget sprængstofsikkerhed. På baggrund heraf godkendte Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008 et udkast til EU's handlingsplan for øget sprængstofsikkerhed. Handlingsplanens enkelte elementer skal herefter behandles i ekspertgrupper.

Som forudsat med Det Europæiske Råds beslutninger om jævnlige afrapporteringer og evalueringer forventes det, at EU's terrorkoordinator på rådsmødet den 5.-6. juni 2008 vil præsentere en halvårlig afrapportering om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme. Det forventes endvidere, at antiterrorkoordinatoren vil lægge op til en fortsat drøftelse af de emner, som antikoordinatoren fremhævede i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007. Det drejer sig om følgende emner:

- *informationsdeling og særlige efterforskningsmetoder,*
- *radikalisering og rekruttering,*
- *finansiering af teknisk bistand til tredjelande,*
- *tilrettelæggelse af arbejdet i Rådet og*
- *gennemførelse af relevante EU's retsakter.*

2. Indhold

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning truffet på dets møde den 17.-18. juni 2004 om at se nærmere på gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme to gange årligt forventes der på rådsmødet *den 5.-6. juni 2008* en afrapportering vedrørende status for gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme, herunder om indsatsen mod terrorfinansiering og en vurdering af de strategiske henstillinger.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt nærmere oplysninger om indholdet af den halvårlige statusrapport.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for de beskrevne tiltag i EU's indsats mod terrorisme. *Da der som nævnt endnu ikke foreligger oplysninger om det nærmere indhold af den halvårlige statusrapport, er det ikke på nu-*

værende tidspunkt muligt at udtale sig nærmere om den danske holdning hertil.

9. Europa-Parlamentet

Den halvårslige statusrapport har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer imidlertid løbende Parlamentet om EU's indsats mod terrorisme.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *20. maj 2008*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et samlenotat om status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004, den 19. november 2004, den 2.-3. december 2004, den 2.-3. juni 2005, den 1.-2. juni 2006, den 4.-5. december 2006, den 12.-13. juni 2007 og den 6.-7. december 2007.

Dagsordenspunkt 9: Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM(2007) 654)

Nyt notat.

Resumé

Forslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning vedrørende forpligtelser for lufttransportvirksomheder, som flyver mellem mindst én medlemsstats område og et tredjeland, til at stille visse passageroplysninger (PNR-oplysninger) til rådighed for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgelse af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Forslaget forpligter medlemsstaterne til at udpege en national myndighed (passageroplysningsenhed) som ansvarlig for indsamling og analyse af PNR-oplysninger. Forslaget indeholder herudover bestemmelser vedrørende lufttransportvirksomhedernes forpligtigelser til at stille PNR-oplysninger til rådighed for passageroplysningsenheden. Endvidere fastsættes der regler om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, om overførsel af oplysninger til tredjelande, om hvor længe oplysninger må opbevares, samt om sanktioner for manglende overholdelse af forpligtigelser i henhold til rammeafgørelsen. Forslaget indeholder derudover bl.a. et kapitel vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed. Sagen forventes at blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. og 6. juni 2008 med henblik på en orientering om status for drøftelserne. Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag at ville medføre såvel lovgivningsmæssige som statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positiv over for oprettelse af et europæisk PNR-system.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd vedtog den 25. marts 2004 en erklæring om bekæmpelse af terrorisme, hvori Kommissionen opfordres til bl.a. at fremsætte et forslag til en fælles EU-strategi for anvendelsen af passageroplysninger til retshåndhævelsesformål.

Kommissionen er desuden blevet opfordret til at fremsætte et forslag vedrørende anvendelsen af PNR-oplysninger i Haag-programmet og på et ekstraordinært rådsmøde den 13. juli 2005.

Endvidere har EU indgået aftaler med henholdsvis USA og Canada om ordninger for videresendelse af PNR-oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet.

På den baggrund fremlagde Kommissionen den 6. november 2007 et forslag til rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM (2007) 654). Forslaget er fremsat som en del af Kommissionens anti-terrorepakke.

Kommissionen har som begrundelse for forslaget blandt andet anført følgende:

”Terrorisme udgør i dag en af de største trusler mod sikkerheden, freden, stabiliteten, demokratiet og de grundlæggende rettigheder, som er de værdier, EU er baseret på, samt en direkte trussel mod EU-borgerne. Terrortruslen er ikke begrænset til specifikke geografiske områder. Der findes terrorister og terrororganisationer både inden og uden for EU’s grænser, og de har vist deres evne til at gennemføre angreb og voldshandlinger på et hvilket som helst kontinent og mod et hvilket som helst land. I Europols rapport fra 2007 om situationen og tendenserne med hensyn til terrorisme (EU Terrorism Situation and Trend Report 2007) konstateres det, at næsten alle terrorkampagner er tværnationale. De interne og eksterne aspekter af bekæmpelse af terrorisme er tydeligvis indbyrdes forbundne, og det er derfor nødvendigt med et tæt samarbejde og en øget udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og deres respektive tjenester samt Europol og om nødvendigt med de kompetente myndigheder i tredjelande, for at de foranstaltninger, der træffes, kan blive effektive.

Siden 11. september har de retshåndhævende myndigheder i hele verden indset, hvor stor merværdien af at indsamle og analysere såkaldte PNR-oplysninger er, når det drejer sig om at bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet. PNR-oplysninger vedrører rejsebevægelser, sædvanligvis med fly, og omfatter oplysninger om pas, navn, adresse, telefonnumre, rejsebureau, kreditkortnummer, eventuelle ændringer i flyplanerne, hvilket sæde der foretrækkes og andre oplysninger[...] Det skal bemærkes, at lufttransportvirksomheder allerede indsamler PNR-oplysninger om passagerer til egne kommercielle formål, men at andre transportvirksomheder ikke gør det. Ved at indsamle og analysere PNR-oplysninger kan de retshåndhævende myndigheder identificere personer, der udgør en stor risiko, og træffe passende foranstaltninger.

Hidtil har kun et begrænset antal medlemsstater vedtaget retsfor- skrifter med henblik på indførelse af mekanismer, der forpligter lufttransportvirksomheder til at videregive relevante PNR- oplysninger og have dem analyseret af de kompetente myndighe- der. Det betyder, at de potentielle fordele ved en EU-ordning til fo- rebyggelse af terrorisme og organiseret kriminalitet ikke udnyttes fuldt ud.

På nuværende tidspunkt vedrører de aftaler, der er indgået mellem EU og USA og Canada om ordninger for videresendelse af PNR- oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af terrorisme og tværna- tional organiseret kriminalitet, kun lufttransport. Det betyder, at de lufttransportvirksomheder, der allerede indsamler PNR-oplysninger om passagerer til egen kommerciel brug, har pligt til at videresende disse oplysninger til de kompetente myndigheder i USA og Cana- da. På grundlag af en udveksling af oplysninger med disse tredje- lande har EU kunnet vurdere værdien af PNR-oplysninger og ud- nytte potentialet heri til retshåndhævelsesformål. EU har desuden kunnet lære af disse tredjelandes erfaringer med at anvende PNR- oplysninger samt erfaringerne fra Det Forenede Kongeriges pilot- projekt. Det Forenede Kongerige kunne mere specifikt oplyse, at man havde foretaget en række arrestationer, indkredset netværk in- den for menneskehandel og fået værdifulde efterretningsoplysning- er vedrørende terrorisme i de to år, pilotprojektet havde kørt.”

2. Indhold

Forslaget er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 30, stk. 1, litra b), og artikel 34, stk. 2, litra b). Artikel 29 omhandler målsætningen med politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager. Det følger af artikel 30, stk. 1, litra b), at den fælles handling vedrørende politisamarbejde omfatter indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger, som de retshåndhævende myndigheder er i besid- delse af på baggrund af rapporter om mistænkelige finansielle transaktio- ner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgø- relser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administra- tive bestemmelser.

Det fremgår af [artikel 1](#), som omhandler [målet](#) med rammeafgørelsen, at der i rammeafgørelsen fastsættes bestemmelser om, at lufttransportvirk- somheder, som flyver mellem mindst én medlemsstats område og et tred-

jeland, skal stille PNR-oplysninger om passagerer på disse flyvninger til rådighed for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Endvidere fastsættes der i rammeafgårelsen bestemmelser om myndighedernes behandling af PNR-oplysninger, herunder om indsamling, anvendelse og opbevaring. Endelig fastsættes der bestemmelser om udveksling af PNR-oplysninger mellem de kompetente myndigheder.

Forslagets artikel 2 fastlægger definitionerne i relation til rammeafgårelsen. PNR-oplysninger (Passenger Name Record) er i forslaget artikel 2, litra c, defineret som ”en oversigt over de til rejsen krævede oplysninger vedrørende den enkelte passager, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af de deltagende lufttransportvirksomheder, der foretager reservationen, for hver rejse, der reserveres af eller på vegne af en person”. Oversigten kan være indeholdt i lufttransportvirksomhedens databaser eller på anden måde kendt af lufttransportvirksomheden.

Rammeafgårelsen omfatter imidlertid kun de PNR-oplysninger, som er fastlagt i rammeafgårelsens bilag 1:

1. PNR-nummer.
2. Dato for reservationen/udstedelsen af billetten.
3. Planlagt(e) rejsedato(er).
4. Navn(e).
5. Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse).
6. Oplysninger om alle betalingsformer, herunder faktureringsadresse.
7. Hele rejseruten for en specifik PNR .
8. Frequent Flyer-oplysninger.
9. Rejsebureau/sagsbehandler.
10. Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger.
11. Opdelte/opsplittede PNR-oplysninger.
12. Generelle bemærkninger (eksklusive følsomme oplysninger).
13. Oplysninger i billetribrikken, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote).
14. Pladsnummer og andre pladsoplysninger.
15. Oplysninger om code share.
16. Fuldstændige bagageoplysninger.
17. Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation.
18. Eventuelt indsamlede API-oplysninger
19. Oversigt over alle ændringer af PNR-oplysningerne under punkt 1-18.

Herudover er der yderligere seks kategorier af oplysninger vedrørende uledsagede mindreårige. Dette omfatter:

1. Barnets navn og køn.

2. Alder.
3. Sprog.
4. Navn og kontaktoplysninger om den person, der ledsager barnet ved afrejsen, og dennes forhold til barnet.
5. Navn og kontaktoplysninger om den person, der henter barnet ved ankomsten, og dennes forhold til barnet.
6. Ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst.

I medfør af artikel 3 skal hver medlemsstat udpege en passageroplysningsenhed, der er ansvarlig for indsamlingen af passageroplysninger fra lufttransportvirksomhederne i forbindelse med fly, der indflyver eller letter fra den pågældende medlemsstats område. Hvis de PNR-oplysninger, der er indsamlet om en passager, omfatter oplysninger ud over dem, som er nævnt i bilag 1, eller særlige kategorier af personoplysninger, der afslører racemæssig eller etnisk oprindelse, politiske meninger, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, eller helbredsmæssige og seksuelle forhold, skal passageroplysningsenheden slette oplysningerne straks efter modtagelsen.

Passageroplysningsenheden er endvidere ansvarlig for at analysere PNR-oplysninger og på baggrund heraf foretage en risikovurdering af passagerne og identificere personer, i forhold til hvilke der kræves yderligere undersøgelse. Risikovurderingen må kun foretages med det formål at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. PNR-oplysningerne på enkeltpersoner, der i overensstemmelse med ovenstående kræver yderligere undersøgelse, videresendes til de udpegede retshåndhavende myndigheder i den pågældende medlemsstat.

Ifølge artikel 4 skal hver medlemsstat udpege de kompetente retshåndhavende myndigheder, der har ret til at modtage PNR-oplysninger fra passageroplysningsenheden og behandle dem. De kompetente myndigheder må kun omfatte myndigheder, der er ansvarlige for at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

De kompetente retshåndhavende myndigheder må kun behandle PNR-oplysninger med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Dette er dog ikke til hinder for, at de retshåndhavende myndigheder i overensstemmelse med national lov kan forfølge andre mulige lovovertrædelser, hvis disse lovovertrædelser er afsløret i forbindelse med den lovmæssige behandling af PNR-oplysninger.

Artikel 5 fastlægger lufttransportvirksomhedernes forpligtelser. Lufttransportvirksomheden skal stille de PNR-oplysninger, der er opregnet i bilag 1, til rådighed for passageroplysningsenheden. Denne forpligtelse gælder dog kun i forhold til de oplysninger, som virksomhederne i forvejen har indsamlet. Oplysningerne skal stilles til rådighed for passageroplysningsenheden 24 timer forud for den planlagte afgang og straks efter, at flyets døre er lukket.

Forpligtelsen for lufttransportvirksomheder gælder kun i forhold til internationale fly. Ved ”internationale fly” forstås fly, der er planlagt til at indflyve på mindst én EU-medlemsstats område, og som kommer fra et tredjeland, eller som er planlagt til at lette fra mindst én EU-medlemsstats område med endeligt bestemmelsessted i et tredjeland. Endvidere gælder forpligtelsen for transitflyvninger i de tilfælde, hvor en passager som en etape af en international flyvning flyver mellem to EU-medlemsstater.

Lufttransportvirksomhederne skal overføre PNR-oplysningerne til passageroplysningsenheden ved brug af ”push-metoden”, hvilket indebærer, at virksomhederne selv overfører oplysningerne til myndighederne. Der er dog i forhold til lufttransportvirksomheder, hvis databaser er placeret uden for EU, åbnet op for, at disse virksomheder kan anvende ”pull-metoden”, hvis de ikke har de fornødne tekniske muligheder for at anvende ”push-metoden”. Ved ”pull-metoden” udtrækker passageroplysningsenheden PNR-oplysningerne fra lufttransportvirksomhedens database.

Lufttransportvirksomhederne har i medfør af forslaget betragtninger mulighed for at udpege en dataformidler, til hvem de kan stille PNR-oplysninger til rådighed. Dataformidleren videresender i givet fald PNR-oplysningerne til passageroplysningsenheden.

Artikel 7 indeholder bestemmelser om udveksling af oplysninger. Medlemsstaterne skal sikre, at PNR-oplysninger vedrørende identificerede personer kun bliver sendt til andre medlemsstaters passageroplysningsenheder i det omfang, det er nødvendigt for at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

En passageroplysningsenhed – eller en kompetent retshåndhævende myndighed – kan anmode en anden passageroplysningsenhed om speci-

fikke PNR-oplysninger samt analytiske data, hvis det nødvendigt for at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Anmodninger om specifikke PNR-oplysninger fra en anden medlemsstat, som er opbevaret i dennes inaktive database – jf. artikel 9, stk. 2 – må kun fremsættes i helt særlige tilfælde i relation til en specifik og aktuel fare eller risiko i forbindelse med forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

Forslagets artikel 8 fastlægger betingelserne for videregivelse af PNR-oplysninger til retshåndhævelsesmyndigheder i tredjelande. Sådanne oplysninger må således alene videregives, hvis vedkommende medlemsstat kan sikre, at det pågældende tredjelandets myndigheder alene anvender oplysningen til forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet, at den modtagende myndighed i tredjelandet er ansvarlig for forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning eller straffuldbyrdelse af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet, at man i de tilfælde, hvor PNR-oplysningerne stammer fra en anden medlemsstat, indhenter samtykke fra denne medlemsstat, at tredjelandet giver sikkerhed for en passende databeskyttelse, og at tredjelandet ikke videresender oplysningen til et andet tredjeland uden medlemsstatens forudgående samtykke.

Artikel 9 indeholder nærmere regler om, hvor længe de omhandlede PNR-oplysninger må opbevares. Det foreslås således, at de nationale passageroplysningsenheder skal opbevare PNR-oplysninger i den såkaldte aktive database i 5 år. Herefter skal oplysningerne opbevares i yderligere 8 år i det, der betegnes som den inaktive database. I denne periode kan der kun opnås adgang til oplysningerne i helt særlige tilfælde i relation til en specifik og aktuel fare eller risiko i forbindelse med forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Efter udløbet af 8 års fristen skal oplysningerne slettes.

Artikel 10 fastsætter regler om sanktioner for lufttransportvirksomheder i tilfælde af manglende overholdelse af forpligtigelser i henhold til rammeafgårelsen.

Forslagets artikel 11 indeholder regler om beskyttelse af personoplysninger. Det er fastsat, at al behandling af PNR-oplysninger efter rammeafgårelsen foretaget af passageroplysningsenhederne eller lufttransportvirk-

somhederne skal ske i overensstemmelse med de specifikke databeskyttelsesregler i artikel 11-12. Dette er dog ikke til hinder for, at medlemsstaterne i national ret fastsætter højere standarder for persondatabeskyttelsen.

Det anføres samtidig i rammeafgørelsens betragtninger, at de kompetente retshåndhævende myndigheders behandling af PNR-oplysninger skal ske i overensstemmelse med rammeafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som der blev opnået politisk enighed om i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007. Det samme gør sig gældende for udveksling af PNR-data mellem passagerinformationsenheden i en medlemsstat til passagerinformationsenheden eller de kompetente retshåndhævende myndigheder i en anden medlemsstat.

I medfør af artikel 11 a skal medlemsstaterne sikre, at passageroplysningsenhedens behandling af PNR-oplysninger ikke sker alene på baggrund af en persons racemæssige eller etniske oprindelse, politiske meninger, religiøse eller filosofiske overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold, eller helbredsmæssige og seksuelle forhold.

Artikel 11 b fastsætter bestemmelser om passageroplysningsenhedens forpligtelse til at registrere og dokumentere videregivelse af PNR-oplysninger fra lufttransportvirksomhederne og fra passageroplysningsenheden.

Det følger af artikel 11 c, at lufttransportvirksomhederne skal informere passagerer på internationale fly om følgende:

- at PNR-oplysninger stilles til rådighed for vedkommende nationale myndigheder,
- formålet med behandlingen af oplysningerne,
- hvor lang tid de opbevares og eventuel brug af disse til at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet,
- muligheden for at udveksle og dele sådanne oplysninger
- samt passagerens rettigheder i medfør af artikel 11 d-11 g.

Artikel 11 d fastsætter bestemmelser om retten til indsigt i registrerede oplysninger. Således har en registreret person som minimum ret til enten at få bekræftet, om PNR-oplysninger vedrørende den pågældende er ble-

vet videregivet til en kompetent retshåndhævende myndighed, og – hvis muligt – hvilken kompetent myndighed der behandler oplysninger, og hvilke oplysninger der behandles, eller en bekræftelse fra den nationale tilsynsmyndighed om, at alle nødvendige kontroller er blevet gennemført.

Medlemsstaterne kan dog i national ret begrænse retten til indsigt, hvis en sådan begrænsning er en nødvendig og proportionel foranstaltning for at undgå, at der lægges hindringer i vejen for officielle eller retlige undersøgelser, efterforskninger eller procedurer, for at undgå, at forebyggelsen, afsløringen, efterforskningen og retsforfølgning af strafbare handlinger skades, eller af hensyn til fuldbyrdelsen af strafferetlige sanktioner, for at beskytte den offentlige sikkerhed, for at beskytte den nationale sikkerhed eller for beskyttelsen af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder.

Det følger af artikel 11 e, at passageroplysningsenheden skal berigtige ufuldstændige eller urigtige oplysninger samt slette oplysninger, som uretmæssigt er fremsendt af lufttransportvirksomhederne.

Forslagets artikel 11 f og 11 g fastsætter bestemmelser om kompensation til den registrerede i tilfælde af tab og bestemmelser om klageadgang.

Artikel 11 h indeholder regler om fortrolighed i forbindelse med behandlingen af PNR-oplysninger, mens artikel 11 i fastsætter, at medlemsstaterne skal udpege en uafhængig kompetent myndighed, som skal påse overholdelsen af de bestemmelser om persondataskyttelse, der er fastsat i medfør af rammeafgørelsen.

I artikel 12 fastsættes regler om datasikkerhed. Efter denne bestemmelse forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at hver medlemsstats passageroplysningsenhed vedtager de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger. Disse sikkerhedsforanstaltninger skal overordnet set forhindre, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes samt hindre, at oplysninger kommer til uvedkommendes kendskab eller misbruges.

Artikel 13-15 indeholder bestemmelser om fastsættelse af fælles protokoller og krypteringsstandarder og indførelse af en komitologi-procedure i den forbindelse.

Artikel 16-20 indeholder de afsluttende bestemmelser, herunder bestemmelser om ikrafttræden, om fremsendelse af statistiske oplysninger og

om evaluering, hvorefter Kommissionen 3 år efter rammeafgørelsens ikrafttrædelse skal foretage en evaluering med særlig fokus på anvendelse af ”push-metoden”.

3. Gældende dansk ret

3.1. Luftfartsloven

Med den såkaldte anti-terrorlovpakke II (lov nr. 542 af 8. juni 2006) vedtog Folketinget en ny bestemmelse i luftfartsloven (§ 148 a) om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes passageroplysninger.

Bestemmelsen indebærer en pligt for luftfartsselskaberne til at foretage registrering og opbevaring af visse passageroplysninger i 1 år samt en adgang for PET til at få udleveret disse oplysninger uden retskendelse i sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed eller straffelovens kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

Bestemmelsen omfatter luftfartsselskaber, der udfører erhvervsmæssig befordring af passagerer, og gælder både udenrigs- og indenrigsflyvninger.

Det fremgår nærmere af luftfartslovens § 148 a, stk. 1, at luftfartsselskaber skal foretage registrering og opbevaring i 1 år af oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer, der ankommer til eller afgår fra Danmark.

I medfør af stk. 2 skal luftfartsselskaber endvidere på begæring af Politiets Efterretningstjeneste udlevere de i stk. 1 nævnte oplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13. Efter denne bestemmelse har tjenesten adgang til luftfartsselskabernes aktuelle og historiske passageroplysninger, uden at der foreligger retskendelse eller beslutning om edition. Bestemmelsen giver ligeledes tjenesten mulighed for løbende at indhente passagerlister på udvalgte ruter, der er særligt relevante i terrorsammenhæng. Det forudsættes, at luftfartsselskaberne udleverer oplysningerne hurtigst muligt og uden ugrundet ophold.

Det fremgår af straffebestemmelsen i luftfartslovens § 149, stk. 5, at overtrædelse af luftfartslovens § 148 a, stk. 1 og 2, vil kunne straffes med bøde.

Det følger af luftfartslovens § 148 a, stk. 3, at transport- og energiministeren efter forhandling med justitsministeren fastsætter nærmere regler om registrering og opbevaring af passageroplysninger samt om luftfartsselskabernes praktiske bistand til politiet. Det forudsættes således bl.a., at der fastsættes nærmere regler om, hvilke typer oplysninger der omfattes af luftfartsselskabernes forpligtelse til at registrere, opbevare og udlevere passageroplysninger, jf. stk. 1 og 2.

I medfør af stk. 4 kan transport- og energiministeren endvidere efter forhandling med justitsministeren fastsætte nærmere regler om Politiets Efterretningstjenestes adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

Der skal således udstedes en bekendtgørelse med en nærmere regulering af bl.a., hvilke typer oplysninger der skal være omfattet af pligten til at registrere og opbevare passageroplysninger, afgrænsningen af kredsen af luftfartsselskaber, der skal være omfattet af pligten til at registrere og opbevare passageroplysninger, samt kravene til luftfartsselskabernes praktiske bistand til PET ved udlevering af passageroplysninger, herunder i hvilken form oplysningerne skal udleveres, samt om PET's adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Luftfartslovens § 148 a er endnu ikke trådt i kraft og vil først blive sat i kraft, når der er fundet bl.a. en teknisk løsning på de spørgsmål, som er beskrevet ovenfor i forhold til § 148 a, stk. 3 og 4.

Der er ikke i fastsat særlige regler for Politiets Efterretningstjenestes videregivelse af oplysninger opnået i henhold til luftfartslovens § 148 a til andre myndigheder, f.eks. politikredsene. Dette vil således bero på dansk rets almindelige regler for videregivelse af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder.

3.2. Udlændingeloven

Der er herudover fastsat særlige bestemmelser i udlændingeloven om udlevering af passageroplysninger til brug for ind- og udrejsekontrol

Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan således i medfør af § 38, stk. 4, i udlændingeloven fastsætte nærmere regler om ind- og udrejsekontrol, herunder om politiets adgang til flyselskabernes booking-systemer, udenlandske besætningsmedlemmers ophold her i landet, om på- og afmønstring her i landet af udenlandske besætningsmedlemmer og om de pligter, der påhviler skibsførere og luftfartøjschefer.

Med hjemmel i udlændingelovens § 38, stk. 4, er der i udlændingebe- kendtgørelsens § 10, stk. 4, (bekendtgørelse nr. 810 af 20. juni 2007 om udlændinges adgang her til landet) fastsat regler om politiets adgang til visse oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer på luftfartøjer. § 10, stk. 4, i udlændingebekendtgørelsen omfatter alene luftfartøjer, der ankommer fra eller afgår til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, jf. § 10, stk. 1. Efter udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, skal førere af luftfartøjer på begæring af politiet aflevere et eksemplar af passagerlisten og besætningslisten. Passagerlisten indeholder alene oplysninger om navnene på passagererne på en bestemt flyvning. Den endelige passagerliste foreligger først på selve rejsedagen, når den sidste passager har foretaget check-in. Politiet kan endvidere pålægge førere af de omfattede luftfartøjer at sende en fortegnelse over besætningsmedlemmer og passagerer til politiet – efter Rigspolitichefens nærmere bestemmelse – forud for luftfartøjets ankomst. Fortegnelsen skal indeholde oplysninger om navn (efternavn, fornavn), fødselsdato (dag, måned, år), nationalitet og rejselegitimation (herunder type og nummer på pas eller anden rejselegitimation).

Herudover kan politiet pålægge førere af de omhandlede luftfartøjer forud for luftfartøjets ankomst at oplyse om stedet for passagerernes oprindelige ombordstigning, om grænseovergangsstedet i Danmark, om luftfartøjets transportkode og om afgang- og ankomsttidspunktet for luftfartøjet. Oplysningerne skal afgives på et af Rigspolitichefen udarbejdet skema eller på anden af Rigspolitichefen fastsat måde, herunder eventuelt ved elektronisk overførsel.

Omfanget af de oplysninger, som politiet kan pålægge førere af luftfartøjer at udlevere, blev udvidet i forbindelse med en ændring af udlændin-

gebekendtgørelsen i oktober 2005. Det var ved denne ændring, at § 10, stk. 4, kom til også at omfatte oplysninger om stedet for passagerernes oprindelige ombordstigning, om grænseovergangsstedet i Danmark, om luftfartøjets transportkode og om afgang- og ankomsttidspunktet for luftfartøjet, jf. ovenfor. Denne udvidelse blev gennemført i forlængelse af Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer. Formålet med direktivet er at forbedre grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring ved hjælp af transportvirksomhedernes forudgående videregivelse af passageroplysninger til myndighederne.

Udlændingebekendtgørelsens § 10, stk. 4, giver som nævnt alene adgang til at indhente oplysninger vedrørende luftfartøjer, der ankommer fra eller afgår til et land, som ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Endvidere giver § 10, stk. 4, i udlændingebekendtgørelsen alene politiet adgang til at indhente de omhandlede oplysninger til brug for den ind- og udrejsekontrol – personkontrollen ved de ydre Schengenrænsere – der udføres i medfør af udlændingelovgivningen. Politiet kan derfor ikke med hjemmel i § 10, stk. 4, indhente passageroplysninger mv. til brug for f.eks. efterforskning af kriminalitet.

Udlændingelovens § 38, stk. 4, blev udvidet ved lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og ægteskabsloven, således at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration også bemyndigedes til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Det fremgår af bemærkningerne til det pågældende lovforslag, at baggrunden for forslaget om at indføre direkte adgang til bookingsystemerne er, at politiet har oplyst, at den gældende ordning er meget tidskrævende, og at den indebærer et stort arbejde for politi og flyselskaber. I praksis indhenter politiet derfor sjældent passagerlister. Det fremgår endvidere, at formålet med at give elektronisk adgang for politiet til de oplysninger om passagerernes navne og rejseruter samt oplysninger om flybilletternes købsdatoer, købesteder og betalingsformer, som er tilgængelige via luftfartsselskabernes bookingsystemer, er at forenkle og effektivisere politiets varetagelse af personkontrollen ved de ydre Schengen-grænser.

Det understreges i bemærkningerne, at der i udlændingeloven alene tilvejebringes hjemmel til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til bookingsystemerne med henblik på kontrol af ulovlig indrejse.

Bemyndigelsen til at fastsætte nærmere regler om politiets adgang til flyselskabernes bookingsystemer skal udmøntes ved en ændring af udlændingebekendtgørelsen. Denne bekendtgørelse er endnu ikke udstedt.

3.3. Toldloven mv.

Endelig er der fastsat særlige bestemmelser i toldlovgivningen om udlevering af passageroplysninger til brug for told - og skattekontrol.

Efter toldlovens § 17, stk. 1, har virksomheder, der driver trafik med fly og skibe, eller befordringsmidlets fører pligt til at give og dokumentere de oplysninger, der er nødvendige for udførelsen af told- og skatteforvaltningens kontrol, herunder oplysninger om befordringsmiddel, besætning, passagerer og disses registrerede bagage.

Med hjemmel i toldlovens § 17, stk. 4, er der fastsat en bestemmelse i § 62, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 656 af 19. juni 2007 om toldbehandling. Efter bestemmelsen i § 62, stk. 1, skal føreren af et skib eller fly bekræfte de oplysninger om befordringsmidlet og ladning mv., som afkræves i henhold til toldlovens § 17, stk. 1, ved fremlæggelse af skibspapirer, rejsejournaler, registreringspapirer samt ladingdokumenter mv.

Det fremgår videre af § 73, stk. 1, i bekendtgørelsen om toldbehandling, at føreren af et fly eller en dertil bemyndiget person ved ankomst til det danske toldområde skal afgive en tolddeklaration til told- og skatteforvaltningen. Dette gælder dog ikke for fly, der ankommer direkte fra et andet sted i EU's toldområde, og som ikke medbringer uberigtigede varer som ladning og proviant, jf. § 73, stk. 2.

Efter toldlovens § 17, stk. 3, har virksomheder, der driver lufthavne og havne, pligt til at stille samtlige de oplysninger om skibes og flys ankomst og afgang, samt de oplysninger om besætningsmedlemmers og passagerers identitet, som de er i besiddelse af, til rådighed for told- og skatteforvaltningen. Disse virksomheder har endvidere pligt til at stille oplysninger om befordringsmiddel, besætning, passagerer og disses regi-

strerede bagage samt ladning mv. til rådighed. Oplysningerne skal stilles til rådighed efter told- og skatteforvaltningens anvisning.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes at ville medføre lovgivningsmæssige konsekvenser.

Der kan i den forbindelse blandt andet peges på, at forslaget lægger op til, at de myndigheder, der udpeges som kompetente, skal kunne behandle PNR-oplysninger med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. For politiets vedkommende vil der i givet fald være tale om, at de i medfør af rammeafgørelsens ordning kan modtage og behandle oplysninger til et bredere formål end efter luftfartslovens § 148 a og udlændingelovens § 34, stk. 4. Som nærmere beskrevet i punkt 3.1 åbner luftfartslovens § 148 a alene op for, at Politiets Efterretningstjeneste kan få udleveret oplysninger til brug for sager om overtrædelse af straffelovens kapitel 12 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed eller straffelovens kapitel 13 om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v. Udlændingelovens § 38, stk. 4, giver endvidere kun mulighed for, at politiet kan skaffe sig oplysninger fra luftfartstransportvirksomhederne til brug for ind- og udrejsekontrol.

Der kan herudover peges på, at de PNR-oplysninger, der omfattes af forslaget til rammeafgørelse skal opbevares i 13 år, hvorimod de oplysninger, der vil skulle registreres i henhold til luftfartslovens § 148 a, kun kan opbevares i 1 år.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes i dets nuværende udformning at ville medfører statsfinansielle konsekvenser af betydning. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt ikke muligt at anslå omfanget heraf.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten,

Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Beskikkede advokater, Datatilsynet, Dansk Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Air Greenland A/S, Airport Coordination Denmark A/S, AOPA Danmark, Atlantic Airways, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air A/S, Danish Air Transport ApS, Dansam, Dansk Flyvelederforening, DALPA, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Naviair, Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, Københavns Lufthavne A/S, MyTravel Airways A/S, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS, Afdeling AX, Servisair Danmark A/S, Star Air A/S, Statens Luftfartsvæsen, Sterling Airlines A/S, Sun-Air of Scandinavia A/S, Danish Business Travel Association, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark, Danmarks Rejsebureau Forening og Flyvebranchens Personaleunion.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Beskikkede advokater, Datatilsynet, Retssikkerhedsfonden, Air Greenland A/S, Haverikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, Københavns Lufthavne A/S, MyTravel Airways A/S, SAS, Star Air A/S, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark og Danmarks Rejsebureau Forening,

Herudover har Justitsministeriet modtaget samlede bemærkninger til forslaget fra The European Travel Agents' and Tour Operators' Association (ECIAA) og Guild of European Business Travel Agents (GEBTA).

5.1. Generelle betragtninger

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Politiforbundet i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Haverikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane og Københavns Lufthavne A/S har ingen bemærkninger til forslaget.

Rigspolitiet stiller sig positiv overfor forslaget, hvorefter PNR-oplysninger kan anvendes med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger samt organiseret kriminalitet.

Landsforeningen af Beskikkede advokater anfører, at forslaget er endnu et eksempel på, at regler, der er indført med henblik på terrorbekæmpelse, udvides til også at omfatte det meget vage og ubestemte begreb bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at man har afgørende betænkeligheder ved denne udvidelse samt ved, at forpligtelsen til at opbevare oplysningerne udvides fra 1 år til 13 år. Endelig har Landsforeningen af Beskikkede advokater afgørende betænkeligheder vedrørende de muligheder, der gives for at videregive oplysningerne til tredjelande. Foreningen giver i denne forbindelse udtryk for, at det er muligt, at der fra efterretningstjenesterne er et ønske om at få hjemmel til at handle eller bytte sig til personfølsomme oplysninger, men det gør det blot endnu mere ubetykkende. Landsforeningen af Beskikkede advokater kan samlet set ikke tiltræde forslaget.

Datatilsynet anfører, at forslaget til rammeafgørelse efter tilsynets opfattelse rejser væsentlige spørgsmål i relation til databeskyttelse. De angivne formål med forslaget – at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet – er selvsagt saglige og anerkendelsesværdige. Rammeafgørelsen vil imidlertid føre til indsamling og langvarig opbevaring af store mængder oplysninger vedrørende de omhandlede passagerer. Rammeafgørelsens formålsbestemmelser giver endvidere vide rammer for behandlingen af disse oplysninger, som også i stort omfang vil kunne udveksles mellem medlemsstaterne.

Datatilsynet anfører videre, at en nærmere begrundelse for, at indsamlingen og den efterfølgende analyse af passageroplysninger rent faktisk kan bidrage til forebyggelse eller bekæmpelse af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet ikke fremgår, og at anvendelsen af PNR-oplysninger kan føre til en uretmæssig mistænkeliggørelse af uskyldige mennesker.

Datatilsynet finder det på den baggrund tvivlsomt, om der er den fornødne proportionalitet mellem den behandling af passageroplysninger og udfyldelsen af de formål, der er beskrevet i forslaget. Under henvisning til grundlæggende databeskyttelsesretlige principper om proportionalitet og nødvendighed finder Datatilsynet derfor, at forslaget giver anledning til væsentlige betænkeligheder i forhold til beskyttelsen af de registreredes personers privatliv. Datatilsynet fremhæver navnlig hensynet til, at man som almindelig borger kan foretage en rejse, uden at der sker en systematisk registrering, kortlægning og overvågning heraf.

Sammenfattende finder Datatilsynet, at forslaget til rammeafgørelse kun bør gennemføres, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Som påpeget finder Datatilsynet, at navnlig spørgsmålet om indgrebs proportionalitet i forhold til de registrerede personer bør give anledning til særlig overvejelse. Det må bero på en politisk vurdering, om de samfundsmæssige hensyn, som forslaget tilsigter at varetage, har en sådan særlig karakter, at dette skal gennemføres i sin nuværende form.

Retssikkerhedsfonden anfører, at det synes rimeligt – taget i betragtning, at gennemførelsen af rammeafgørelsen vil medføre en del arbejde, bl.a. i form af en række lovændringer, og at de økonomiske omkostninger end ikke er mulige at anslå på nuværende tidspunkt – at rejse spørgsmålet, om der er et reelt behov for forslaget. Fonden peger i den forbindelse på, at der som generel baggrund for rammeafgørelsen bl.a. nævnes de erfaringer man har indhentet på baggrund af et pilotprojekt i Det Forenede Kongerige, hvorefter man har ”foretaget en række arrestationer, indkredset netværker indenfor menneskehandler og fået værdifulde efterretningsoplysninger vedrørende terrorisme”. Fonden rejser herefter det spørgsmål, om det faktum, at man har foretaget en række arrestationer, er ensbetydende med, at det er en succes, og at der er dokumenteret et reelt behov. I den sammenhæng giver Fonden bl.a. udtryk for, at det havde været mere interessant at få oplyst, hvorvidt nogle af disse arrestationer eller efterretningsoplysninger havde ført til domfældelse for et kriminelt forhold.

Retssikkerhedsfonden peger endvidere på, at enhver i medfør af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention har ret til respekt for sit privatliv, familieliv mv. Offentlige myndigheder må kun gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, hvis det er nødvendigt af hensyn til den nationale sikkerhed, offentlig tryghed mv. Retssikkerhedsfonden finder, at bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende organiseret kriminalitet er et legitimt sigte at have for øje, men finder ud fra en proportionalitetsvurdering, at midlerne som anført i rammeafgørelsen synes meget vidtgående, bl.a. set i forhold til mængden af borgere (alle) som reglerne vil ramme og i hvor lang tid.

Star Air A/S finder Kommissionens forslag hensigtsmæssigt og prisværdigt, idet forslaget dog ikke ses at have relevans for Star Air A/S.

Foreningen af Rejsearrangører i Danmark anfører, at man har stor forståelse og respekt for alle relevante forholdsregler og initiativer i rela-

tion til terrorbekæmpelse og således som udgangspunkt har stor sympati for tankerne bag rammeafgørelsen. Imidlertid indeholder forslaget i den foreliggende udformning en række problemstillinger og udfordringer af afgørende betydning for rejsebranchen og dens virke. Der henvises til foreningens bemærkninger under pkt. 5.3.

Danmarks Rejsebureau Forening anfører, at man overordnet kan tilslutte sig forslaget i lyset af det behov, der er for at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Foreningen giver udtryk for, at det i denne sammenhæng virker naturligt og korrekt at anvende de af lufttransportvirksomheder allerede indsamlede PNR-oplysninger under overholdelse af de almindelige retssikkerhedsprincipper omkring den enkeltes ret til privatlivets fred.

ECIAA og **GEBTA** anfører, at man har stor forståelse for ønsket om at bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet og anerkender behovet for indsamling af PNR-oplysninger med det formål at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

5.2. Forslagets anvendelsesområde

Advokatrådet peger på, at det adskillige gange fremgår af forslaget, at PNR-oplysningerne kun kan behandles med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Det fremgår endvidere, at behandlingen af data skal varetages af de til formålet oprettede passageroplysningsenheder, som findes i hvert medlemsland. Endelig fremgår det, at passageroplysningsenheden i hver medlemsstat kan videreføre PNR-oplysningerne til de kompetente myndigheder i medlemsstaten. Advokatrådet anfører, at en række politilignende myndigheder i hver medlemsstat derfor vil kunne modtage de pågældende oplysninger. Advokatrådet bemærker, at denne sammenhæng rejser det spørgsmål, om de enkelte medlemsstater er forpligtet til at indføre en særlig regel, hvorefter politiet i straffesager om for eksempel mord eller vold ikke må anvende eller få adgang til PNR-oplysninger, selv om der er grund til at antage, at PNR-oplysningerne kan anvendes som bevis i sagen. Hvis medlemsstaterne ikke er forpligtet til at indføre en sådan særregel, er rammeafgørelsens beskrivelse af anvendelsen af PNR-oplysninger efter Advokatrådet opfattelse ikke korrekt, idet PNR-oplysningerne herefter som udgangspunkt vil kunne anvendes som led i efterforskningen af enhver lovovertrædelse, hvis lovgivningens almindelige betingelser herfor i øvrigt er opfyldt. Omvendt vil indførelsen af en sådan særregel betyde, at

politiet i deres efterforskning vil være afskåret fra at anvende PNR-oplysninger, som de i dag kunne få udleveret via en editionskendelse.

Datatilsynet peger på, at PNR-oplysninger efter forslagets artikel 3, stk. 5, kun må behandles af medlemsstaternes passageroplysningsenheder og kompetente myndigheder for at forebygge eller bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Datatilsynet finder, at især henvisningen til organiseret kriminalitet, som defineret i forslagets artikel 2, litra i, giver vide rammer for anvendelsen af PNR-oplysninger.

Datatilsynet peger i den forbindelse på, at luftfartslovens § 148 a, stk. 2, alene foreskriver udlevering af passageroplysninger til PET til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelse af straffelovens bestemmelser om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme mv.

Retssikkerhedsfonden anfører, at passagerlisterne efter selv forholdsvis kort tid vil udgøre en database med et overordentligt stort materiale af betydelig efterforskningsinteresse for politiet i alle EU's medlemslande. Efter forslaget vil brugen af denne databases indhold være begrænset til efterforskning af terrorsager og sager vedrørende organiseret kriminalitet, men hverken terrorsager eller organiseret kriminalitet er efter Fondens opfattelse eksakte velafgrænsede begreber inden for strafferetten. Det er derfor ifølge Fonden af stor betydning, at man i forslaget har bestræbt sig på at beskrive de omfattede former for kriminalitet så eksakt som muligt, men denne bestræbelse må efter Fondens opfattelse meget gerne fortsætte og intensiveres yderligere. Retssikkerhedsfonden fremhæver derudover, at det om muligt er endnu vigtigere at sikre og udtrykkeligt få fastslået, at databasen ikke må anvendes til efterforskning af andre former for kriminalitet, herunder økonomisk kriminalitet, skatte- og afgiftsunddragelse, bedragerisager, kunstsvindel, tyveri af kulturgenstande og hæleri af sådanne effekter mv.

SAS anfører, at man har forståelse for baggrunden for initiativerne til at styrke indsatsen over for terrorbekæmpelse og international kriminalitet, og at luftfarten spiller en rolle i den henseende. SAS finder det dog uforståeligt, at der udelukkende skulle være et behov i forhold til luftfarten, som på ingen måde er alene om at foretage grænseoverskridende transport. SAS giver endvidere udtryk for, at terror i sin kendte form er et anslag mod nationalstater og ikke luftfartselskaber, samt at organiseret kri-

minalitet sædvanligvis ikke er rettet mod luftfartselskaber. Følgerne af EU's forslag såvel som den danske ændring af luftfartsloven er ifølge SAS ikke desto mindre, at der lægges en uforholdsmæssig økonomisk og administrativ byrde på luftfartselskaberne, og det oven i købet i et omfang, som er unødvendigt, såfremt tingene blev grebet an på en mere hensigtsmæssig måde.

SAS peger endvidere på, at det af forslaget fremgår, at luftfartsselskaberne har ansvaret for at informere passagerne om, at de stiller PNR-oplysninger til rådighed for myndighederne, formålet hermed, og hvor længe myndighederne opbevarer oplysningerne. SAS finder, at det er et entydigt myndighedsansvar at oplyse om indgreb over for borgerne. SAS oplyser heller ikke om danske myndigheders øvrige rettigheder til adgang til personrelaterede oplysninger hos luftfartsselskaberne.

SAS anfører endelig, at hvis man skal fremhæve et positivt element i forslaget, kan det konstateres, at der kun stilles krav om udlevering af de PNR-oplysninger, som er indsamlet, og som rent faktisk er behandlet i selskabernes reservationssystemer. Dette står i modsætning til de krav, som de danske myndigheder har formuleret i forbindelse med luftfartsloven, hvorefter luftfartsselskaberne skal overføre data, som man ikke er i besiddelse af.

ECIAA og **GEFTA** finder det afgørende, at forslaget ikke udvides til at omfatte flyvninger internt i EU.

5.3. Indsamling og analyse af PNR-oplysninger

MyTravel Airways A/S bemærker i forhold til forslagets bilag 1 og grundnotatets side 4, at mange af de gængse reservationssystemer ikke vil kunne stille samtlige 19 oplysningskategorier til rådighed. MyTravel Airways A/S udfører udelukkende charter og er derfor helt afhængige af de data, man får overført fra kunderne, nemlig rejsebureauerne i Skandinavien. De 19 oplysningskategorier, som ønskes, findes i dag ikke registreret i rejsebureauernes bookingsystemer. Dataoverførslen, som er etableret mellem rejsebureauernes bookingsystemer og flyselskabets system, er ikke designet til at omfatte alle de ønskede PNR-oplysninger. Yderligere peger MyTravel Airways A/S på, at de systemer, som både MyTravel Airways A/S og rejsebureauerne arbejder i, ikke er tilpasset til at håndtere den ønskede datamængde. MyTravel Airways A/S anfører at korrekt videregivelse af API-oplysninger til de amerikanske myndighe-

der er en bekostelig og ressourcekrævende affære for såvel rejsebureauerne som luftfartsselskaberne. Det fremgår dog af rammeafgårelsen, at der ikke vil blive stillet krav om at stille oplysninger til rådighed, som ikke i forvejen indsamles til kommerciel brug, og dette finder MyTravel Airways A/S i lyset af det anførte for at være helt rimeligt.

Air Greenland A/S peger på, at det umiddelbart fremstår uklart, hvorvidt flyvninger til Grønland vil være omfattet, da flyvning mellem Danmark og Grønland er indenrigsbeflyvning. Ligeledes bør endelig lovgivning tage højde for udveksling af de indsamlede oplysninger med grønlandske myndigheder, hvor der dels er overlap mellem funktioner (f.eks. politi og told/skat) og dels det faktum, at grønlandsk lovgivning ikke er opdateret i samme omfang som dansk lovgivning, f.eks. på persondataområdet. Air Greenland A/S anfører i forhold til bilag 1, at mange af de gængse reservationssystemer ikke vil kunne stille samtlige 19 oplysningskategorier til rådighed. Listen forekommer endvidere at være baseret på papirbilletter, men branchen vil efter 31. maj 2008 overgå til billetløse rejser, og da mange rejser vil være papirløse, vil der ikke kunne skelnes mellem bestillings- og udstedelsestidspunkt, ligesom billetnumre vil udgå.

Air Greenland A/S peger endvidere på, at det af rammeafgårelsen fremgår, at der ikke vil blive stillet krav om at stille oplysninger til rådighed, som ikke i forvejen indsamles til kommercielt brug, hvilket anses for en rimelig betragtning. Air Greenland A/S anfører, at korrekt videregivelse af API-oplysninger i forhold til amerikanske myndigheder er en bekostelig og ressourcekrævende affære for luftfartsselskaberne, og hvis man fra europæisk hold går med lignende tanker, bør der være en overensstemmelse mellem dataformat og oplysninger.

SAS fremhæver, at det er uforståeligt, at der i forslaget lægges op til en decentral løsning, hvor luftfartsselskaber i EU potentielt skal kunne levere PNR-oplysninger til 27 forskellige nationale myndigheder. For SAS koncernens vedkommende med base i 8 EU-lande kan man risikere at skulle tilpasse sig 8 forskellige nationale standarder. Dertil kommer, at luftfartsselskaberne i stadig flere tilfælde stilles over for krav om udlevering af oplysninger om reservationer fra tredjelande i forskelligt omfang og i forskellig form. Denne tendens vil fortsætte og blive skubbet på vej af EU's nærværende initiativ og vil kunne udvikle sig til et administrativt og teknisk mareridt med uoverskuelige økonomiske konsekvenser, som næppe står mål med hensigten. Hverken Kommissionens forslag eller

regeringens grundnotat forholder sig til, hvilke konsekvenser EU's forslag har for virksomhederne. SAS foreslår, at der én gang for alle etableres en fælles central database i EU, hvortil luftfartsselskaberne i standardformat overfører de ønskede oplysninger, og hvorfra nationale myndigheder både i EU og i tredjelande kan anmode om oplysninger. SAS accepterer ikke argumentet om, at komplikationerne herved skulle være for store, eftersom komplikationerne ikke er mindre ved en decentral indsamling, men blot overlades til luftfartsselskaberne.

Foreningen af Rejsearrangører i Danmark anfører, at selv om de direkte involverede parter i rammeafgårelsen er luftfartsvirksomhederne og passageroplysningsenheden, vil det i praksis være i mange tilfælde være rejsearrangørerne, for hvem der i praksis vil påhvile en pligt til en udvidet dataindsamling, databearbejdning og datadistribution, såfremt rammeafgårelsen vedtages i den foreliggende udformning – vel at mærke vedrørende data, som i dag ikke indsamles, og som det for mange arrangører ikke vil være muligt at indsamle, bearbejde og distribuere med de eksisterende bookingsystemer mv. Det er tillige ifølge foreningen vigtigt at være opmærksom på, at flybilletter til ferierejsende i dag markedsføres af en række uafhængige salgskanaler: Luftfartsselskabernes egne kontorer, luftfartsselskabernes internetsider, rejsebureauernes egne kontorer, rejsebureauernes internetsider, rejsearrangørernes kontorer og rejsearrangørernes internetsider. Denne mangfoldighed i markedsføringen og salget af ferierejser vanskeliggør i sig selv en koordineret og standardiseret indsats i relation til indsamling af de i bilag 1 opregnede data. Alene vanskeligheden ved at kontrollere rigtigheden af data indberettet af den rejsende ved booking af rejser via internettet taler ifølge foreningen for en markant revurdering af kravene til de ønskede data. Hertil kommer, at den frekvens og den frist med hvilken de opregnede data ønskes opsamlet, verificeret og distribueret af rejsearrangørerne til luftfartsselskaberne med henblik på videredistribution til passageroplysningsenheden efter foreningens opfattelse i praksis næppe vil være gennemførlig.

Dansk Rejsebureau Forening anfører, at det af forslaget til rammeafgårelse fremgår, at det er lufttransportvirksomhederne, der har ansvaret for at stille de af dem indsamlede oplysninger til rådighed for de nationale kompetente myndigheder, og at overtrædelse af denne forpligtelse potentielt kan medføre meget strenge sanktioner for lufttransportvirksomhederne. Dansk Rejsebureau Forening vil i den anledning sikre sig, at de forpligtelser og konsekvenser, der har lufttransportvirksomheder og dataformidlerne som modtagere, ikke kan overføres på andre aktører eller

samarbejdspartnerne. I rejsebranchen ses det ifølge foreningen ofte, at lufttransportvirksomhederne står ganske stærkt over for deres samarbejdspartnere, hvorfor det kunne tænkes, at klausuler om ansvaret for enten indsamlingen af oplysningerne – eller rigtigheden af samme – blev forsøgt overført af lufttransportvirksomhederne til deres aftalepartnere.

Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA peger på ordlyden i forslaget artikel 5, stk. 2, der foreskriver, at PNR-oplysninger stilles til rådighed for passageroplysningsenheden ”for så vidt som de er indsamlet og behandlet i lufttransportvirksomhedernes reservationssystem”. Denne ordlyd er nødvendig, da lufttransportvirksomhederne ofte får de relevante data fra deres forretningspartnere, f.eks. rejsebureauerne, der videregiver oplysningerne fra deres egne reservationssystemer, der ofte ikke indeholder alle de efter bilag 1 ønskede data.

Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA bemærker, at de i forslaget stillede krav til bl.a. teknisk udstyr og ændrede forretningsgange for de berørte lufttransportvirksomheder naturligvis vil medføre ekstra udgifter for disse. Disse udgifter vil blive overvæltet på forbrugerne.

Dansk Rejsebureau Foreningen, ECIAA og GEBTA finder det endvidere essentielt, at der bliver opstillet og vedtaget ét standarddataformat til videregivelse af PNR-oplysninger fra lufttransportvirksomhederne til de nationale passageroplysningsenheder.

Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA peger endvidere på, at der på nuværende tidspunkt – ved flyvninger til USA - bliver videregivet PNR-oplysninger kort, at efter at flyet afgang. Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA anser det for at være unødvendigt dobbeltarbejde, at samme information også skal videregives 24 timer inden afgang og efter dørene lukkes i flyet. Ofte vil de pågældende lufttransportvirksomheder, især ved charterflyvninger, ikke have adgang til de ønskede oplysninger 24 timer før afgang, og bestemmelsen tager heller ikke højde for de passagerer, der booker i sidste øjeblik eller som undlader at gå ombord.

Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA peger endvidere på, at der blandt de ønskede PNR-oplysninger er en lang række oplysninger, der relaterer sig til den rejsende, herunder adresse, e-mail og telefonnummer. Når den rejsende har booket sin billet gennem et rejsebureau har disse data kommerciel værdi og betydning for dette bureau. Hvis op-

lysningerne videregives til lufttransportvirksomhederne kan det tænkes, at disse vil anvende oplysningerne til egne kommercielle formål. Disse oplysninger bør udskiftes med det bookende rejsebureaus egne oplysninger, da det bookende rejsebureau alligevel ligger inde med den rejsendes stamdata, der herfra kan videregives på forlangende. Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA finder, at de ekstra oplysninger, der er oplyst for ikke-ledsagede mindreårige er overflødige og ikke tjener noget selvstændigt formål.

5.4. Persondatubeskyttelse

Advokatrådet peger på, at det fremgår af punkt 2.1 i Justitsministeriets grundnotat om forslaget, at de pågældende PNR-oplysninger efter dansk ret i almindelighed må anses for ikke-fortrolige. Advokatrådet kan tilslutte sig dette tilsagn for så vidt angår PNR-oplysningerne bedømt hver for sig. Advokatrådets bemærker dog, at man i denne sammenhæng må være opmærksom på, at man ved at sammenstille de 19 omfattede PNR-oplysninger formentlig i visse tilfælde vil kunne udlede informationer af PNR-oplysningerne, som ikke kan udledes af oplysningerne hver for sig, og som kan være af fortrolig karakter.

Datatilsynet anfører, under henvisning til bestemmelserne om opbevaringsperiode i forslagets artikel 9, at der er tale om en meget lang opbevaringsperiode, når der henses til, at registreringen sker uden konkret begrundelse i den enkelte passagers forhold. Af forslagets betragtning 9 fremgår, at det tidsrum, hvori de kompetente nationale myndigheder opbevarer PNR-oplysninger, bør stå i passende forhold til formålet hermed, nemlig at forebygge og bekæmpe terrorhandlinger og organiseret kriminalitet. Den anføres endvidere, at på grund af oplysningernes art og anvendelsen af disse er det vigtigt, at de gemmes tilstrækkeligt længe til, at de kan anvendes til at udvikle risikoindikatorer og fastslå rejse- og adfærdsmønstre. Datatilsynet finder dog ikke, at det med disse bemærkninger i tilstrækkelig grad er begrundet, hvorfor en opbevaringsperiode på 13 år er nødvendig og forholdsmæssig. Datatilsynet noterer sig i den forbindelse, at det af Kommissionens høring af de berørte parter bl.a. fremgår, at der blandt disse var bred enighed om, at for at systemet kan være effektivt, skal oplysningerne opbevares i fem år, medmindre de anvendes til en strafferetlig undersøgelse eller efterretningsaktiviteter. Datatilsynet finder derfor, at opbevaringsperioden i hvert fald ikke bør overstige fem år. Tilsynet skal endvidere henvise til, at luftfartslovens § 148 a, stk. 1, alene foreskriver en etårig opbevaringsperiode.

Datatilsynet bemærker endvidere, at der inden for de første fem år efter indsamlingen af oplysninger synes – inden for rammerne af formålet – at være en ubegrænset adgang til udveksling af disse mellem medlemsstaterne, jf. artiklerne 7 og 9. Det er således alene inden for de sidste otte år, at udvekslingen af oplysninger skal være en reaktion på en specifik og reel trussel i forbindelse med forebyggelse eller bekæmpelse af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

Datatilsynet peger yderligere på, at det af konsekvensanalysen fremgår, at det, for så vidt angår forslaget virkninger for relationer med tredjeland, ikke kan udelukkes, at nogle lande kan anmode om gensidig adgang til PNR-oplysninger vedrørende fly fra EU til deres område, selv om denne situation i praksis næppe vil opstå. Datatilsynet finder, at der bør fastsættes klare regler om overførsel af passageroplysninger til tredjelande, herunder om overførsel i forbindelse med anmodninger om gensidig adgang til PNR-oplysninger.

Datatilsynet peger yderligere på forslaget artikel 11, hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne skal sikre, at Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde finder anvendelse på behandlingen af oplysninger i medfør af rammeafgørelsen. Datatilsynet finder, at det giver anledning til tvivl, i hvilket omfang anvendelsesområdet for rammeafgørelsen om databeskyttelse dækker behandlingen af personoplysninger i medfør af det foreliggende forslag til rammeafgørelse.

Retssikkerhedsfonden peger på, at implementering af rammeafgørelsen i dens nuværende form vil medføre, at PNR-oplysninger fremover vil blive opbevaret i 13 år i stedet for 1 år, jf. luftfartslovens § 148 a. Til trods for, at oplysningerne de sidste 8 år vil blive opbevaret i en inaktiv database, finder Retssikkerhedsfonden det betænkeligt, at man bliver nødt til at udvide luftfartslovens § 148 a's nuværende bestemmelse i et sådant omfang. I praksis vil der være tale om, at hver en praktisk detalje i enkeltpersoners rejseaktivitet rutinemæssigt registreres og efterfølgende kan findes frem og gøres brug af i 13 år. Fonden henviser til, at den lange dataopbevaringsperiode i forslaget begrundes med, at det er vigtigt at gemme oplysningerne i tilstrækkelig lang tid til at man kan udvikle risikoindikatorer og fastslå rejse- og adfærdsmønstre, men ifølge Fonden er opbevaringsperioden bekymrende, da der er tale om en foranstaltning, der er meget indgribende i den enkeltes liv, og ikke mindst da der er tale

om borgere, der end ikke er mistænkte for en forbrydelse. Det faktiske udbytte og hermed nødvendigheden af at implementere en sådan lovgivning synes ifølge Fonden tillige tvivlsomt. Retssikkerhedsfonden ønsker, i tråd med den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse, at gøre opmærksom på de instrumenter, der allerede findes, herunder bl.a. Schengen Informationssystemet (SIS) og senest implementeringen af Prüm-traktaten. For nylig er der endvidere sendt et dansk lovforslag i høring vedrørende gennemførelsen af forordning om Visum Informationssystemet (VIS) om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarige ophold – bl.a. med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af bl.a. terrorhandlinger.

Dansk Rejsebureau Forening, ECIAA og GEBTA anfører – for så vidt angår privatlivet fred – at man er meget bekymret over de potentielle implikationer, der ligger i forslaget for så vidt angår de indsamlede personoplysninger, og den mulige anvendelse, der ligger i disse og som går ud over de håndhævelsessynspunkter, der er forslagets hovedformål. De pågældende giver endvidere bl.a. udtryk for, at det er essentielt, at oplysninger ikke opbevares ikke længere tid end det er nødvendigt.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget har Kommissionen anført følgende med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet:

”Subsidiaritetsprincippet finder anvendelse på EU's foranstaltninger. Målene kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne af følgende årsager: Hovedårsagen til, at medlemsstaternes indsats ikke vil være tilstrækkelig til at nå målene er, at det er umuligt for medlemsstaterne alene at sikre en hensigtsmæssig harmonisering af de retlige forpligtelser på dette område, der skal pålægges alle lufttransportvirksomheder, der flyver til og fra EU. Det vil ikke være i medlemsstaternes interesse at gøre en indsats alene, fordi de ikke vil være sikre på, at andre medlemsstaters myndigheder stiller de relevante PNR-oplysninger til rådighed for dem – dette kan kun sikres ved hjælp af en EU-ordning. Målene for forslaget kan opfyldes bedre gennem foranstaltninger på EU-plan af følgende årsager: Ved hjælp af en indsats på EU-plan vil forslagets mål bedre kunne nås, fordi en harmoniseret tilgang vil gøre det muligt at sikre en udveksling af relevante oplysninger i hele EU. Denne løsning vil desuden sikre en harmoniseret strategi over for tredjelande. Beviset

for, at målet bedre kan nås på EU-plan, er, at bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet vil blive mere effektiv. Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Det er regeringens opfattelse, at forslaget ikke kan anses for værende at stride mod nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at fremme forebyggelsen, afsløringen, efterforskningen og retsforfølgningen af terrorisme og organiseret kriminalitet, som ofte er af grænseoverskridende karakter, gennem en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende lufttransportvirksomhedernes videresendelse af PNR-oplysninger til de kompetente myndigheder med henblik på analyse og eventuelt udveksling heraf.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet positiv over for etablering af fælles EU-regler om oprettelse af et europæisk PNR-system med henblik på at fremme forebyggelse, afsløring, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og organiseret kriminalitet.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget er forelagt Europa-Parlamentet, der imidlertid endnu ikke har afgivet en udtalelse om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Forslaget har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 17. januar 2008 og til Folketingets Retsudvalg den 18. januar 2008.

Dagsordenspunkt 10: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)0051)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Ved dom af 13. september 2005, sag C-176/03, annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der var vedtaget under det mellemstatslige samarbejde i EU-Traktatens afsnit VI om strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3). EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 1-7 på grund af bestemmelsernes formål og indhold havde miljøbeskyttelse som overordnet mål, hvorfor de gyldigt kunne – og derfor skulle – have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175, dvs. efter det overstatslige samarbejde på miljøområdet (søjle 1). Kommissionen fremlagde i lyset heraf den 9. februar 2007 et forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet. En stor del af dette forslags bestemmelser var identiske med de bestemmelser, som var indeholdt i den annullerede rammeafgørelse, men der var dog også medtaget flere nye bestemmelser i direktivforslaget, herunder ikke mindst detaljerede regler vedrørende strafniveauet (strafferammekrav) i relation til lovovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget samt en bestemmelse om såkaldt beskyttede levesteder. Ved dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05 Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe, der var vedtaget efter EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3). EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. EF-Domstolen fastslog endvidere, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Som følge heraf er de detaljerede bestemmelser om straffetyper og straffeniveauer udgået af direktivforslaget. Formandskabet indhentede den 16. april 2008 mandat fra Coreper til at indgå i uformelle drøftelser med Europa-Parlamentet med henblik på at indgå en førstebehandlingsaftale med Europa-Parlamentet. *Under de uformelle drøftelser, er det lykkedes formandskabet at nå til enighed med Europa-Parlamentet om et udkast til en førstebehandlingsaftale, der for-*

ventes godkendt af Coreper den 21. maj 2008. Formandskabet forventes herefter på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 at ville orientere rådet om den indgåede førstebehandlingsaftale. Direktivforslaget vurderes ikke at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side kan man generelt støtte det foreliggende forslag. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

Rådet vedtog den 27. januar 2003 en rammeafgørelse (2003/80/RIA) om strafferetlig beskyttelse af miljøet. Rammeafgørelsen blev vedtaget inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde i EF-traktatens afsnit VI om strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3).

Ved dom af 13. september 2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen den pågældende rammeafgørelse under henvisning til, at bestemmelserne i rammeafgørelsens artikel 1-7 henset til deres formål og indhold havde miljøbeskyttelse som overordnet mål, hvorfor de gyldigt kunne – og derfor skulle – have været vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 175, dvs. under det overstatslige samarbejde på miljøområdet (søjle 1).

Kommissionen fremlagde i lyset heraf den 9. februar 2007 et forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)51). En stor del af direktivforslagets bestemmelser er identiske med de bestemmelser, som var indeholdt i den annullerede rammeafgørelse, men der blev dog også medtaget flere nye bestemmelser i direktivforslaget, herunder ikke mindst detaljerede regler vedrørende strafniveauet (strafferammekrav) i relation til lovovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget samt en bestemmelse om såkaldt beskyttede levesteder.

Direktivforslaget er fremlagt under henvisning til EF-Traktaten, særlig artikel 175, stk. 1. Af denne bestemmelse følger, at Rådet – efter fremgangsmåden i artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet) – træffer afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet med henblik på at gennemføre de mål, der er anført i artikel 174 om Fællesskabets politik på miljøområdet.

EF-Domstolen tog den 23. oktober 2007 i sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, stilling til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe gyldigt kunne – og derfor skulle – vedtages efter EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik. Domstolen fandt på den ene side, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. Domstolen fastslog imidlertid på den anden side, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Rammeafgørelsens artikel 4 og 6, der indeholdt sådanne regler, kunne derfor ikke have været vedtaget af fællesskabslovgiver inden for rammerne af EF-Traktaten.

Sagen om skibsforureningsrammeafgørelsen havde tæt sammenhæng med forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet, der netop indeholdt detaljerede bestemmelser om straffetyper og straffeniveauer. Disse regler er i lyset af dommen udgået af direktivforslaget.

Direktivforslaget om strafferetlig beskyttelse af miljøet har været behandlet på en række møder i arbejdsgruppen om materiel strafferet senest den 6.-7. maj 2008.

Europa-Parlamentets JURI-udvalg vedtog den 8. april 2008 en række ændringsforslag til det direktivforslag, som Kommissionen oprindeligt havde fremlagt.

Formandskabet indhentede den 16. april 2008 mandat fra Coreper til at indgå i uformelle drøftelser med Europa-Parlamentet med henblik på at indgå en førstebehandlingsaftale med Europa-Parlamentet. Under de uformelle drøftelser er det lykkedes formandskabet at nå til enighed med Europa-Parlamentet om et udkast til en førstebehandlingsaftale, der forventes godkendt af Coreper den 21. maj 2008.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 vil orientere rådet om den indgåede førstebehandlingsaftale.

2. Indhold

Det følger af direktivforslagets formålsbestemmelse, at direktivet har til formål at beskytte miljøet gennem strafferetlige foranstaltninger.

Direktivforslaget oplister på den baggrund en række ulovlige handlinger, som efter forslaget skal være strafbare i medlemsstaterne, når de er begået forsætligt, eller når de er begået ved grov uagtsomhed.

Det fastsættes i den nuværende udformning af forslaget, at der ved begrebet ”ulovlig” skal forstås overtrædelser af dels retsakter vedtaget med hjemmel i EF-Traktaten (som optages i bilag A til direktivet), dels - med hensyn til aktiviteter omfattet af Euratom-Traktaten - retsakter vedtaget med hjemmel i denne (som optages i bilag B til direktivet). Hertil kommer love, administrative bestemmelser eller afgørelser truffet af en kompetent myndighed i en medlemsstat, som giver effekt til denne fællesskabsret.

De handlinger, som medlemsstaterne forpligtes til at kriminalisere, svarer i vidt omfang til dem, som var omfattet af den annullerede rammeafgørelse. Det drejer sig om udledning af skadelige stoffer eller (ioniserende) stråling til luft, jord eller vand, ulovlig behandling af affald, ulovlig drift af fabriksanlæg, hvor der udføres farlig aktivitet eller anvendes farlige stoffer, ulovlig fremstilling, anvendelse mv. af nukleart materiale, ulovlig besiddelse mv. af beskyttede vilde dyr eller planter samt ulovlig handel med eller fremstilling, markedsføring eller brug af stoffer, der nedbryder ozonlaget.

Som noget nyt forpligtes medlemsstaterne efter direktivforslaget til også at kriminalisere ulovlig overførsel (dvs. transport over grænserne) af affald samt den ulovlige betydelige forringelse af beskyttede levesteder inden for et beskyttet område.

Medvirken til og anstiftelse af de handlinger, som er omfattet af direktivforslaget, skal – ligesom efter den annullerede rammeafgørelse – være strafbart. Det samme gælder for overtrædelser begået af juridiske personer.

Det oprindelige direktivforslag, som Kommissionen fremlagde, fastsatte detaljerede bestemmelser om, hvilke strafferammer medlemsstaternes nationale lovgivning skulle indeholde i relation til de forskellige former

for strafbare handlinger på området. Der stilledes krav om, at medlemsstaterne sikrede, at de i direktivforslaget omhandlede strafbare handlinger kunne straffes med strafferetlige sanktioner, der var effektive, stod i et rimeligt forhold til den strafbare handling og havde afskrækkende virkning. I tilknytning hertil opstilledes der – for så vidt angik nogle nærmere definerede (grove) lovovertrædelser – krav til strafferammen i medlemsstaternes nationale lovgivning.

Under behandlingen af direktivforslaget er de detaljerede bestemmelser om, hvilke strafferammer medlemsstaternes nationale lovgivning skal indeholde i relation til de forskellige former for strafbare handlinger på området, udgået med henvisning til bl.a. EF-Domstolens dom i den omtalte skibsforureningssag. Efter direktivets nuværende formulering forpligtes medlemsstaterne alene til at have sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning.

Direktivforslaget indeholder – i modsætning til den annullerede rammeafgørelse – heller ikke bestemmelser om henholdsvis jurisdiktion samt udlevering og retsforfølgning.

3. Gældende ret

Strafansvaret

Direktivforslaget berører en række love og bekendtgørelser inden for miljøområdet. Det drejer sig bl.a. om miljøbeskyttelsesloven, havmiljøloven, naturbeskyttelsesloven, jordforureningsloven, kemikalieloven, og loven om brug af radioaktive stoffer.

De pågældende miljølove med tilhørende bekendtgørelser er karakteriseret ved, at de regulerer en række miljøskadelige handlinger og fastsætter strafferetlige sanktioner, der spænder fra bødestraf til fængsel i op til 2 år.

Herudover følger det af straffelovens § 196, at særligt grove overtrædelser af miljølovgivningen, der indebærer betydelig skade på miljøet eller fremkalder nærliggende fare derfor, eller er af mere systematisk karakter, kan straffes med fængsel i op til 6 år.

Ansvar for medvirken og anstiftelse

Efter straffelovens § 23, stk. 1, omfatter den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen. Straffen kan nedsættes for den, der kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når forbrydelsen ikke er fuldbyrdet, eller en tilsigtet medvirken er mislykkedes.

Det følger af § 23, stk. 3, at for så vidt ikke andet er bestemt, kan straf for medvirken ved lovovertrædelser, der ikke straffes med højere straf end fængsel i 4 måneder, bortfalde, når den medvirkende kun har villet yde en mindre væsentlig bistand eller styrke et allerede fattet forsæt, samt når hans medvirken skyldes uagtsomhed.

Ansvar for juridiske personer

Der kan efter straffelovens § 306 pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel (§§ 25-27) for overtrædelser af straffeloven.

Det følger af straffelovens § 25, at juridiske personer kan straffes med bøde.

Endvidere følger det af straffelovens § 26, at strafansvar for selskaber m.v. omfatter enhver juridisk person, herunder bl.a. statslige myndigheder, medmindre andet er bestemt. Statslige myndigheder kan dog alene straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private, jf. straffelovens § 27, stk. 2. Myndigheders bødeansvar omfatter således ikke handlinger, der må opfattes som led i myndighedsudøvelse.

Endelig følger det af straffelovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at strafansvar for en juridisk person forudsætter, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Uagtet det i bemærkningerne til lov nr. 474 af 12. juni 1996, der fastsatte reglerne om strafansvar for juridiske personer i straffeloven, er forudsat, at virksomhedsansvaret som udgangspunkt er det primære, udelukker bestemmelserne ikke, at der tillige rejses tiltale mod en eller flere fysiske

personer. I Retsudvalgets betænkning over lovforslaget afgivet den 7. maj 1996 (Folketingstidende 1995-96, Tillæg B, side 784) er det i øvrigt anført, at Retsudvalgets flertal har bemærket sig, at der ikke med lovforslaget er tilsigtet en indskrænkning i den hidtidige praksis om, at såvel en virksomhed som en overordnet kan straffes.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Forslaget vurderes ikke at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser.

4.2. Direktivforslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Retsikkerhedsfonden, Amnesty International og Institut for Menneskerettigheder, Frederiksberg Kommune, Hovedstadens Udviklingsråd, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune - Miljøkontrollen, Affald Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Asfaltindustrien, Batteriforeningen, Benzinformandernes Fælles Repræsentation, Beredskabsstyrelsen, Centralforeningen af autoreparatører i Danmark, Centralorganisationen af industri-ansatte i Danmark (CO Industri), Centralorganisationernes fællesudvalg, DAKOFA (Dansk Komité for affald), Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Rederiforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Statistik, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Autogenbrug, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Energi Brancheforening, Dansk Erhvervsfremme, Dansk Fritidsfiskerforbund, Dansk Galvanisør Union, Dansk Gartneri, Dansk Gasteknisk Center, Dansk Handel og Service, Dansk Industri, Dansk Landbrug, Dansk Metal, Dansk Standard, Dansk Transport og Logistik, Danske Fjernvarmeværkers forening, Danske

Havne, Danske Maritime, Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA), Dansk Automobilsports Union (DASU), DELTA, DONG, Elsam, Emballageindustrien, Energi E2, ENERGINET.DK, Energistyrelsen, Erhvervs- og Boligstyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Finansrådet, Foreningen af Danske Brøndborere, Foreningen af Danske Grus- og Stenindustrier, Foreningen af Danske Jordbrugskalkværker, Foreningen af Danske Kraftvarmeværker, Foreningen af Danske Privathavne, Foreningen af Vandværker i Danmark, Foreningen af danske ral- og sandsugere, Forsikring og Pension, Genvindingsindustrien, Green Network, Greenpeace Danmark, HORESTA, HTS-A Arbejdsgiver- og Erhvervsorganisationen, HTSI Erhvervsorganisationen, Håndværksrådet, IMOKA, Ingeniørforeningen i Danmark, International Transport Danmark, Kalk- og Teglværksforeningen, Kommunekemi, Konkurrencestyrelsen, Landbrugets Rådgivningscenter, Landbrugsrådet, Landdistrikternes Fællesråd, Landsforeningen af Landsbysamfund, Landsorganisationen i Danmark (LO), Mejeriforeningen, Mærsk olie og Gas A/S, Natur og Ungdom, NOAH, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Plastindustrien i Danmark, Procesindustrien, Rederiforeningen af 1895, Rederiforeningen for mindre skibe, RenoSam, Returbat, Skovdyrkerne, Spildevandsteknisk forening, Teknologirådet, Teknologisk Institut.

Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede Advokater, Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, Affald Danmark, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Rederiforening, Landbrugsrådet, Foreningen af Vandværker i Danmark og Dansk Fjernvarme.

I det følgende gengives de dele af de modtagne høringsvar, som fortsat har relevans for det foreliggende udkast til direktiv.

Affald Danmark har anført, at man bifalder en øget beskyttelse af miljøet, men at man finder, at definitionerne af gerningsindholdet er ekstremt vage. Affald Danmark har i den forbindelse peget på, at selv om man overtræder en miljøretlig regel i forbindelse med behandling af affald eller med drift af et fabriksanlæg, og selv om affaldet eller stoffet under de rette forhold kan volde betydelig skade, betyder dette ikke, at overtrædelsen forøger risikoen for en faktisk skade. Man kan således straffes

for overtrædelser af formaliteter, indberetningskrav eller andet, som ikke har medført en forøget risiko for miljøet eller sundheden. Gerningsindholdet i en strafferetlig regel bør efter almindelig dansk praksis være langt klarere og samtidig have en klar relation til varetagelsen af beskyttelsesinteressen bag reglen.

(...)

På den baggrund har Affald Danmark henstillet til, at man under forhandlingerne om direktivet lægger afgørende vægt på ved implementeringen at kunne leve op til den sædvanlige nøjagtighed i beskrivelsen af gerningsindholdet samt på, at straffen bør kunne lægges på et sædvanligt niveau for dansk ret.

Endvidere har Affald Danmark peget på, at der er en klar interesse i at få en ensartet, stærk håndhævelse af miljøreglerne på tværs af EU, da danske virksomheder ellers ofte vil blive stillet ringere i konkurrencen end virksomhederne i resten af EU. Affald Danmark har på den baggrund anbefalet, at fokus på håndhævelsen af direktivet øges.

Landbrugsrådet har anført, at man som udgangspunkt finder, at der bør være stor ensartethed i reglerne landene imellem, idet dette fremmer ensartede konkurrenceforhold. Samtidig anerkender Landbrugsrådet også Europarådets protokol og tilslutter sig, at lovovertrædelser på miljøområdet sanktioneres.

Landbrugsrådet finder imidlertid, at Kommissionen på det omhandlede område foreslår et redskab, som er unødvendigt, og som er ude af proportioner i forhold til at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabets miljøregler. Landbrugsrådet peger i den forbindelse på, at hovedproblemet ifølge flere af Kommissionens rapporter om regelimplementering er, at reglerne anvendes forskelligt i de enkelte lande.

Landbrugsrådet har på den baggrund anført, at man finder, at Kommissionen i stedet bør bruge kræfterne på at få medlemsstaterne til at anvende de regler, som de i forvejen har fået Kommissionens godkendelse af implementeringen af. Kommissionen har med denne notifikationsproces ansvaret for konsekvensen i regelanvendelsen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til direktivforslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentets JURI-udvalg har den 8. april 2008 vedtaget en række ændringsforslag til Kommissionens oprindelige forslag.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 20. maj 2008*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet (KOM(2007)51) blev den 22. marts 2007 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Sagen har endvidere senest forud for mødet i Coreper den 21. maj 2008 været forelagt Folketingets Europaudvalg med henblik på forhandlingsoplæg og for Folketingets Retsudvalg til orientering.

Dagsordenspunkt 11: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelsen af sanktioner for overtrædelser

Nyt dokument

Resumé

Ved dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05 Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe, der var vedtaget efter EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3). EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. EF-Domstolen fastslog endvidere, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Kommissionen har på baggrund af EF-Domstolens dom fremlagt et forslag til ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser. Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening, der supplerede direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Det drejer sig navnlig om bestemmelser om medvirken og om juridiske personers ansvar. Forslaget indeholder i overensstemmelse med EF-Domstolens dom dog ikke bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget til direktiv vurderes på det foreliggende grundlag ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 vil orientere Rådet om status i sagen. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

1. Baggrund

På baggrund af blandt andet olietankskibet Prestiges forlis i november

2002, der forårsagede en miljøkatastrofe ud for Galiciens kyst, fremsatte Kommissionen den 2. maj 2003 et forslag til rammeafgørelse om styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe. Forslaget til rammeafgørelsen ledsagede et forslag til direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig udtømning af forurenende stoffer fra skibe, som Kommissionen havde fremsat den 5. marts 2003. De to forslag supplerede hinanden således, at forslaget til direktiv som udgangspunkt indeholder bestemmelser, der fastlægger, hvilke handlinger medlemsstaterne skal kriminalisere, mens forslaget til rammeafgørelse indeholder bestemmelser om de strafferetlige sanktioner for overtrædelse af direktivets bestemmelser. Den 12. juli 2005 vedtog Rådet rammeafgørelse 2005/667/RIA om styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe. Rammeafgørelsen blev vedtaget efter EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3).

Ved dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05 Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen rammeafgørelsen. EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. EF-Domstolen fastslog endvidere, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer.

Kommissionen har på baggrund af EF-Domstolens dom fremlagt et forslag til ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser. Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening, der supplerede direktiv 2005/35/EF ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA.

Forslaget er fremlagt under henvisning til artikel 80, stk. 2, i EF-traktaten.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 vil orientere Rådet om status i sagen.

2. Indhold

Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Det drejer sig navnlig om bestemmelser vedrørende medvirken og juridiske personers ansvar. Forslaget indeholder i overensstemmelse med EF-Domstolens dom dog ikke som den annullerede rammeafgørelse bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau. Det bestemmes således alene, at overtrædelser skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning.

Forslaget indeholder ikke ændringer for så vidt angår de handlinger, der allerede efter direktivet og den nu annullerede rammeafgørelse skulle kunne straffes. Medlemsstaterne er således fortsat forpligtet til at gøre udtømning af forurenende stoffer strafbare. Ved forurenende stoffer forstås olie og skadelige flydende stoffer i bulk (ikke pakket gods).

3. Gældende dansk ret

Beskyttelsen af havmiljøet er navnlig reguleret i lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) samt i bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe og bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. I særligt alvorlige tilfælde finder straffelovens § 196 om grov miljøkriminalitet anvendelse.

Havmiljøloven indeholder i kapitel 2 regler om udtømning af olie. Det bestemmes således i § 11, stk. 2, at udtømning af olie ikke må finde sted på dansk søterritorium. For så vidt angår de eksklusive økonomiske zoner eller andre havområder uden for dansk søterritorium er der fastsat regler om udtømning af olie i bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe. Overtrædelse af disse regler er strafbelagt, jf. havmiljølovens § 59 og § 7 i bekendtgørelse nr. 485 af 15. juni 1999 om udtømning af olie fra skibe.

Kapitel 3 i havmiljøloven indeholder regler om udtømning af flydende stoffer, som transporteres i bulk. Det følger således af § 13, stk. 1, at udtømning af flydende stoffer, som transporteres i bulk, bortset fra vand, ikke må finde sted på dansk søterritorium. Med hensyn til de eksklusive

økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium er der fastsat nærmere regler om udtømning i bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. Overtrædelse af disse regler er ligeledes strafbelagt, jf. havmiljølovens § 59 og § 18 i bekendtgørelse nr. 166 af 1. april 1987 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk.

Havmiljøloven og straffelovens § 196 er senest blevet ændret ved lov nr. 474 af 31. maj 2006. Ved denne ændring blev straffelovens § 196 ændret for at opfylde de krav, der blev stillet i den nu annullerede rammeafgørelse.

Miljøministeriet vurderede i den forbindelse, at de handlinger, der efter rammeafgørelsens artikel 2, jf. artikel 4 og 5 i direktiv 2005/35/EF, skulle betragtes som overtrædelser, var ulovlige efter dansk miljølovgivning.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som det fremgår ovenfor, skal forslaget træde i stedet for den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening og overfører på den baggrund det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Ved lov nr. 474 af 31. maj 2006 blev de ændringer, der blev anset for nødvendige for at opfylde kravene i rammeafgørelsen, gennemført.

Forslaget vurderes på den baggrund ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget til direktiv vurderes endvidere ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget er med frist den 12. maj 2008 sendt i høring hos følgende myndigheder:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede forsvarere, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Danmarks Fiskeri-

undersøgelser, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Amatørfiskerforening, Dansk Byggeri - Ral- og Sandsugersektionen, Dansk Industri, Dansk Sejlunion, Dansk Transport og Logistik, Danske Havne, Danske Maritime, Farvandsvæsenet, Foreningen af Danske Privathavne, Foreningen af Lystbådehavne i Danmark (FLID), Greenpeace Danmark, Kystdirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Rederiet A.P. Møller, Danmarks Rederiforening, Søfartens ledere, Søfartsstyrelsen, Transport- og Energiministeriet, Verdensnaturfonden og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Justitsministeriet har modtaget hørings svar fra:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Politiforbundet i Danmark, Dansk Retspolitisk Forening, Farvandsvæsenet, Kystdirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Danmarks Rederiforening, Søfartens ledere, Søfartsstyrelsen og Transportministeriet.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Politiforbundet i Danmark, Dansk Retspolitisk Forening, Farvandsvæsenet, Kystdirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Søfartsstyrelsen og Transportministeriet har ingen bemærkninger til forslaget.

Danmarks Rederiforening og Søfartens ledere har anført, at den forhøjelse af strafferammen fra 4 til 6 års fængsel i straffelovens § 196, der fandt sted ved lov nr. 474 af 31. maj 2006, med henblik på at sikre, at Danmark opfyldte kravene til strafferammer i den nu annullerede rammeafgørelse, bør genovervejes. Det anføres i den forbindelse, at sådanne overvejelser bør tage udgangspunkt i, hvilke strafferammer der gælder i de øvrige EU-lande.

6. Nærhedsprincippet

Kommission har anført følgende med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet:

”Målene i forslaget kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, hvilket skyldes følgende:

Havforurening fører typisk til skader med grænseoverskridende dimensioner. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne har samme opfattelse af, hvilke former for havforurening, der udgør strafbare handlinger, og at de pålægger strafferetlige sanktioner, i det mindste for strafbare handlinger begået af fysiske personer. Forskellig national praksis i den henseende hindrer et effektivt retligt samarbejde og giver lovovertrædere mulighed for at unddrage sig retsforfølgelse.

Da virkningen af havforurening hyppigt er grænseoverskridende, og da lovovertrædere handler over grænserne, kan medlemsstaterne ikke alene takle dette problem.

Målene i forslaget vil bedre kunne opfyldes med en indsats på fællesskabsniveau af følgende årsager:

Der skal på fællesskabsniveau fastsættes en minimumsstandard for, hvornår der er tale om strafbare handlinger, og et krav om strafferetlige sanktioner for fysiske personer. Det vil sikre, at ulovlig forurening fra skibe behandles på samme måde i alle medlemsstaterne, og at lovovertrædere ikke kan unddrage sig retsforfølgelse for deres strafbare handlinger i EU.

Direktivforslaget fastsætter kun en minimumsharmonisering for aktiviteter, som under alle omstændigheder bør betragtes som strafbare handlinger, og fastslår kun generelt, at fysiske personer skal idømmes strafferetlige sanktioner. Det lader det være op til medlemsstaterne, om der også skal gælde strafferetlige sanktioner for juridiske personer.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

Regeringen finder ikke, at forslaget kan anses for at stride mod nærhedsprincippet, da formålet med forslaget er at bekæmpe havforurening, hvis virkninger, som anført af Kommissionen, hyppigt er grænseoverskridende, og som ofte begås af lovovertrædere, der handler over grænserne.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget, der skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om skærpelse af de straffe-

retlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget er samtidig med oversendelsen til Rådet sendt til Europa-Parlamentet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget og et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 15. april 2008 og til Folketingets Retsudvalg den 23. april 2008.

Dagsordenspunkt 12: SIS II og kommunikationsnetværket: Status, detaljeret tidsplan for SIS II og udkast til retsakter om overgangen fra SIS 1+ til SIS II

Nyt notat.

Resumé

Rådet forventes på det kommende møde at få forelagt en statusrapport om arbejdet med SIS II til orientering samt en detaljeret tidsplan for den resterende del af arbejdet til godkendelse. I forlængelse heraf ventes der at ske en orientering om status for arbejdet med Schengeninformations-systemets kommunikationsnetværk. Der vil muligvis derudover skulle finde en diskussion sted om visse spørgsmål ved to forslag til retsakter om overgangen fra det nuværende Schengeninformationssystem, SIS 1+, til det nye SIS II. Efter det oplyste skrider arbejdet med SIS II planmæssigt frem. Den detaljerede tidsplan, som Kommissionen vil fremlægge, ventes at holde sig inden for rammerne af den hidtidige, foreløbige tidsplan, og overgangen til SIS II ventes fortsat fuldendt i september 2009. Arbejdet med systemets kommunikationsnetværk skrider efter det oplyste også fremad, men virksomheden, som skal stå bag netværket efter november 2008, har givet udtryk for visse vanskeligheder, bl.a. med at holde kontakt med de rette personer i de enkelte medlemsstater. De retsakter, som ventes fremlagt og diskuteret, har til formål at etablere en retlig ramme for overgangen fra det nuværende system til SIS II og vil indebære, at der etableres en midlertidig IT-arkitektur for systemet til brug i en kort overgangsperiode. Endvidere vil de foreslåede retsakter fastsætte regler for overgangen vedrørende tests, vedligeholdelse, udvikling, fordeling af ansvar og udgifter samt registrering af brug af systemet. Spørgsmålene om status for SIS II og kommunikationsnetværket samt om den detaljerede tidsplan har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det er endvidere vurderingen, at de to forslag til retsakter om overgangen til SIS II ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslagene har ikke statsfinansielle konsekvenser af betydning. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for spørgsmålet om status og tidsplan og må anses for overholdt i forbindelse med udkastene til retsakter. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslagene til retsakter. Fra dansk side agter man at tage statusrapporten og den detaljerede tidsplan for SIS II-projektet til efterretning og er endvidere generelt positiv over for forslagene til retsakter.

1. Baggrund

Rådet vedtog i 2001 to retsakter (Rådets forordning (EF) nr. 2424/2001 og Rådets afgørelse 2001/886/RIA), som gav Kommissionen til opgave at udvikle anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II). Kommissionens mandat udløb ifølge retsakternes oprindelige indhold den 31. december 2006, men det blev siden på grund af forsinkelser i projektet forlænget til den 31. december 2008 ved henholdsvis Rådets forordning (EF) 1988/2006 og Rådets afgørelse 2006/1007/RIA.

Siden er der vedtaget to retsakter om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet, nemlig Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 1987 af 20. december 2006 samt Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007. Disse retsakter rummer en række bestemmelser, som skal træde i stedet for reglerne om Schengeninformationssystemet i Schengenkonventionen fra 1990. Dette skal ske fra datoer, som skal fastsættes af Rådet, efter at forskellige betingelser om tekniske foranstaltninger, tests osv. er opfyldt.

Før Rådet kan fastsætte disse datoer, må brugerne af det nuværende Schengeninformationssystem, SIS 1+, teknisk være overgået til SIS II. For at etablere en retlig ramme for denne overgang har Kommissionen fremlagt forslag til to retsakter: En rådsafgørelse om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (KOM(2008) 196 endelig) og en forordning om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (KOM(2008) 197 endelig). Det bemærkes, at de to forslag til retsakter i alt væsentligt er identiske, og at behovet for to retsakter skyldes, at Schengensamarbejdet både berører EU-samarbejdets første og tredje søjle.

Kommissionen og formandskabet har lagt op til en forholdsvis hurtig behandling af forslagene til retsakter. Forslagene har været behandlet på et enkelt møde i Rådets arbejdsgruppe om Schengenreglerne den 5. maj 2008 og ventes behandlet igen på møder i samme gruppe den 19. maj 2008 og muligvis den 3. juni 2008. På det førstnævnte møde gav en række lande udtryk for utilfredshed med Kommissionens forslag på visse punkter, og formandskabet har på den baggrund fremlagt et kompromisforslag, som tilsigter at imødekomme disse landes synspunkter.

Vedrørende status for arbejdet med SIS II-projektet vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) på sit møde den 28. februar 2008 en række konklusioner, som bl.a. udtrykker, at SIS II forventes oprettet, afprøvet og klar til brug senest i september 2009. Samtidig tilsluttede Rådet sig en foreløbig tidsplan for det resterende arbejde med projektet. I rådskonklusionerne opfordredes formandskabet til på rådsmødet i april 2008 at redegøre for udestående spørgsmål ved tidsplanen på baggrund af en rapport fra den såkaldte "Friends of SIS II"-gruppe, mens Kommissionen opfordredes til på rådsmødet i juni 2008 at fremlægge en endelig og detaljeret tidsplan for det resterende arbejde. På sit møde den 18. april 2008 tog Rådet (retlige og indre anliggender) en rapport fra formandskabet om de udestående spørgsmål ved tidsplanen til efterretning. Samtidig bekræftede Kommissionen, at man på rådsmødet i juni 2008 ville fremlægge en detaljeret tidsplan.

Vedrørende Schengeninformationssystemets informationsnetværk blev der i december 2007 på baggrund af en gennemført udbudsrunde indgået en kontrakt med virksomheden T-systems & Getronics om at levere et nyt kommunikationsnetværk til SIS 1+. Baggrunden for dette var, at løbende forsinkelser havde udsat tidshorizonten for ibrugtagningen af SIS II til et tidspunkt efter udløbet i november 2008 af den tidligere kontrakt med firmaet Belgacom om levering af kommunikationsnetværket for SIS 1+. Der var derfor opstået en mellempriode, hvor SIS 1+ fortsat skulle anvendes, men hvor der ikke fandtes en gældende kontrakt om levering af et kommunikationsnetværk. T-systems & Getronics fremkom med det mest fordelagtige bud på levering af et kommunikationsnetværk i denne periode og fik derfor tildelt kontrakten.

2. Indhold

2.1. Rådet ventes på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 at få forelagt en statusrapport for arbejdet med SIS II til orientering samt en detaljeret tidsplan fra Kommissionen for resten af projektet til godkendelse. Derudover er det muligt, at der vil skulle ske en diskussion af visse spørgsmål vedrørende to forslag fra Kommissionen til retsakter om overgangen fra det nuværende Schengeninformationssystem, SIS 1+, til SIS II.

Arbejdet med SIS II befinder sig overordnet set i en testfase, og man er nu i gang med at afprøve det centrale system og dets samspil med de nationale systemer. Dette ventes efter den foreløbige tidsplan afsluttet inden

udgangen af 2008. Derefter vil man kunne påbegynde mere omfattende tests af hele systemet under virkelighedsnære forhold i første halvår af 2009 med henblik på, at overgangen til SIS II kan ske senest i september 2009.

Arbejdet skrider gennemgående fremad, og der arbejdes målrettet på løsningen af de resterende tekniske vanskeligheder, men der består stadig visse udfordringer på det tekniske plan. Det præcise indhold af den detaljerede tidsplan, som Kommissionen vil fremlægge, er endnu ikke kendt, men den ventes at holde sig inden for rammerne af den foreløbige, mere overordnede tidsplan, som Rådet tilsluttede sig på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28. februar 2008. Overgangen til SIS II ventes således fortsat at kunne ske senest i september 2009.

2.2. Arbejdet med det nye kommunikationsnetværk leveret af virksomheden T-systems & Getronics skrider efter det oplyste generelt fremad, men virksomheden har meldt om visse problemer, bl.a. med at opnå kontakt med de relevante kontaktpersoner i alle medlemsstaterne. Der ventes på rådsmødet at ske en almindelig orientering om arbejdet.

2.3. Retsakterne, som Kommissionen har fremlagt forslag til, har til formål at etablere et retligt grundlag for overgangen fra SIS 1+ til SIS II, herunder at fastlægge ansvarsfordelingen for de forskellige opgaver i forbindelse med overgangen.

Forslagene til retsakter foreskriver for det første, at der skal foretages en samlet testning af hele SIS II med henblik på at påvise, at det nye systems ydeevne er på højde med det gamles. Det er forudsat i retsakterne om oprettelse, drift og brug af SIS II, at en sådan testning skal være gennemført med tilfredsstillende resultat, inden Rådet kan fastsætte de datoer, fra hvilke retsakternes bestemmelser om brug af SIS II kan finde anvendelse og træde i stedet for bestemmelserne om Schengeninformationssystemet i Schengenkonventionen. Hverken retsakterne om oprettelse, drift og brug af SIS II eller retsakterne, som gav Kommissionen til opgave at udvikle systemet, rummer imidlertid bestemmelser om den nærmere gennemførelse af denne testning. Ydermere foreskriver forslagene en testning af udvekslingen af supplerende oplysninger mellem de deltagende lande ved hjælp af det såkaldte SIRENE-system.

For det andet medfører forslagene til retsakter, at der indføres en midlertidig såkaldt IT-arkitektur for SIS 1+ til brug i en overgangsperiode, der

ventes at blive ganske kort. Den midlertidige arkitektur vil indebære, at det nuværende centrale system i SIS 1+ forbliver i drift i overgangsperioden sideløbende med det nye centrale system i SIS II. Derved mindskes risikoen for større driftsforstyrrelser ved overgangen, idet lande, som oplever tekniske vanskeligheder med det nye system ved overgangen, vil kunne "falde tilbage" til det gamle og siden forsøge igen. Rådet (retlige og indre anliggender) tilsluttede sig en sådan strategi for overgangen til SIS II i de konklusioner, som det vedtog på sit møde den 28. februar 2008. Der vil samtidig blive stillet en teknisk facilitet – en såkaldt konverter – til rådighed, som skal gøre det muligt at udveksle oplysninger mellem SIS 1+ og SIS II i den korte overgangsperiode. Det indgår i de foreslåede retsakter, at der tilføjes en ny artikel i Schengenkonventionen, som skal udgøre retsgrundlaget for denne midlertidige overgangsarkitektur.

Vedrørende de enkelte landes tekniske overgang til SIS II foreskriver de foreslåede retsakter en ansvarsfordeling, hvorefter medlemsstaterne forsamlet i Rådet skal fastlægge en tidsplan for overgangen. Kommissionen skal på sin side indføre den eksisterende database fra SIS 1+ i det centrale SIS II.

Retsakterne vil endvidere give Kommissionen til opgave at vedligeholde og om nødvendigt videreudvikle det centrale SIS II, herunder at rette eventuelle fejl. Det skal i forbindelse hermed erindres, at de foreslåede retsakter er tænkt til at finde anvendelse i en periode, hvor Kommissionens oprindelige mandat til at udvikle SIS II er udløbet, men før Rådet har besluttet, at bestemmelserne i retsakterne om oprettelse, drift og brug skal finde anvendelse.

Forslagene til retsakter rummer ydermere en bestemmelse, hvorefter Kommissionen skal sikre, at der sker registrering af alle udvekslinger af data i det centrale SIS II med henblik på kontrol af systemets funktionsdygtighed og dataudvekslingens lovlighed. Indholdet af bestemmelserne herom har sin oprindelse i retsakterne om oprettelse, drift og brug af SIS II, og formålet med at medtage bestemmelserne i de nu foreslåede retsakter er at sikre, at sådanne regler allerede er i kraft i overgangsfasen, dvs. før retsakterne om oprettelse, drift og brug af SIS II finder anvendelse i deres helhed, men efter SIS II teknisk er taget i brug.

Vedrørende fordelingen af udgifter til overgangsprocessen fortsætter forslagene til retsakter den linje, der også er fulgt i retsakterne, der gav

Kommissionen til opgave at udvikle SIS II, og i retsakterne om oprettelse, drift og brug af SIS II. Det fastsættes således, at udgifterne i forbindelse med overgangen, herunder til de foreskrevne tests og vedligeholdelses- og udviklingsaktiviteter, vedrørende det centrale SIS II og kommunikationsinfrastrukturen, afholdes over EU's almindelige budget. Medlemsstaterne skal selv afholde udgifter vedrørende deres nationale systemer. Yderligere udgifter vedrørende den centrale del af SIS 1+ vil som hidtil skulle bæres af medlemsstaterne i fællesskab.

De foreslåede retsakter vil skulle ophøre med at gælde samtidig med, at bestemmelserne i rådsafgårelsen og forordningen om oprettelse, drift og brug af SIS II træder i kraft. De foreslåede retsakter kan således betragtes som et bindeled mellem på den ene side de retsakter, som gav Kommissionen til opgave at udvikle SIS II, og på den anden side de nævnte retsakter om oprettelse, drift og brug af systemet.

3. Gældende dansk ret

De ændringer i lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, som var nødvendige i forbindelse med vedtagelsen af rådsafgårelsen og forordningen om oprettelse, drift og brug af SIS II, blev gennemført ved lov nr. 521 af 6. juni 2007. Det fremgik af ændringslovens ikrafttrædelsesbestemmelser, at justitsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttræden af de bestemmelser i ændringsloven, som gennemfører selve rådsafgårelsen og forordningens indhold. Dette forudsættes at ske, når Rådet har bestemt, at bestemmelserne i rådsafgårelsen og forordningen skal finde anvendelse og dermed erstatte de nugældende bestemmelser i Schengenkonventionen om Schengeninformationssystemet. De nødvendige ændringer i udlændingeloven vil blive gennemført i et særskilt lovforslag, som integrationsministeren vil fremsætte i en kommende folketingssamling.

4. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Spørgsmålet om status for SIS II og kommunikationsnetværket og om den detaljerede tidsplan for resten af projektet har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Det er endvidere vurderingen, at forslagene til retsakter om overgangen til SIS II ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser i Danmark. Forslagene har desuden ikke statsfinansielle konsekvenser af betydning.

Der kan henvises til, at der i flerårsaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010 er afsat midler til ændringer af den danske del af Schengeninformationssystemet som følge af overgangen til SIS II.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke have betydning for så vidt angår statusorienteringen og den detaljerede tidsplan. Nærhedsprincippet må anses for overholdt ved forslagene til retsakter. Hovedformålet med forslagene er at sikre overgangen fra et bestående informationssystem, der forbinder medlemslandenes respektive myndigheder, til dette systems afløser. Som også anført af Kommissionen i begrundelserne for forslagene og i deres præambler, ses dette formål ikke i tilstrækkelig grad at kunne opnås af medlemsstaterne enkeltvis, men må kræve handling på fællesskabsplan.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til spørgsmålene om statusorienteringen, den detaljerede tidsplan eller forslagene til retsakter.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side venter man at kunne tage statusrapporterne til efterretning og medvirke til, at Rådet godkender den detaljerede tidsplan. Fra dansk side er man endvidere generelt positiv over for forslagene til retsakter.

9. Europa-Parlamentet

Spørgsmålene om status for SIS II og kommunikationsnetværket og om den detaljerede tidsplan har ikke været forelagt Europa-Parlamentet. Forslagene til retsakter vil skulle forelægges Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og

retligt samarbejde den 20. maj 2007.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen om SIS II har ved flere lejligheder været forelagt Folketinget Europaudvalg og Retsudvalg til orientering, senest forud for rådsmødet den 18. april 2008. Sagen om kommunikationsnetværket har senest været forelagt Europaudvalget og Retsudvalget forud for rådsmødet den 6.-7. december 2007

Forslagene til retsakter om overgang fra til SIS II har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg. Et nærhedsnotat er imidlertid sendt til de to udvalg den 15. maj 2008.

Dagsordenspunkt 13: Bilag til rådsafgørelse om gennemførelse af Prüm-afgørelsen

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 blev der opnået samlet politisk enighed om udkastet til rådsafgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, som indebærer en indarbejdelse af visse dele af Prüm-traktaten i EU's retsorden. Der blev endvidere på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. og 9. november 2007 opnået politisk enighed om den rådsafgørelse, som skal fastlægge de foranstaltninger, der er nødvendige for den administrative og tekniske gennemførelse af Prüm-afgørelsen. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008 vil forelægge et udkast til bilag med yderligere bestemmelser om den tekniske og administrative gennemførelse af Prüm-afgørelsen for Rådet med henblik på at få fastlagt en generel indstilling til bilaget. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til udkastet. Fra dansk side er man positiv over for udkastet til bilag, og man agter at tilslutte sig formandskabets oplæg til politisk enighed.

12. Baggrund

Den 27. maj 2005 blev der opnået enighed mellem Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Østrig om en aftale om et udvidet politisamarbejde (som betegnes "Prüm-traktaten"). De pågældende lande tilkendegiver i traktaten, at deres hensigt er at styrke det europæiske samarbejde om bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring samt integrere traktaten i EU's rammer.

En række medlemsstater (Tyskland, Belgien, Bulgarien, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Østrig, Slovenien, Slovakiet, Italien, Finland, Portugal, Rumænien og Sverige) fremlagde i februar 2007 et

forslag til rådsafgørelse, der indebærer, at den del af Prüm-traktaten, der vedrører politisamarbejde (søjle 3), omdannes til EU-lovgivning.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 blev der opnået samlet politisk enighed om udkastet til rådsafgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, som indebærer en indarbejde af visse dele af Prüm-traktaten i EU's retsorden (herefter Prüm-afgørelsen).

Der blev endvidere på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. og 9. november 2007 opnået politisk enighed om den rådsafgørelse, som skal fastlægge de gennemførelsesforanstaltninger, der er nødvendige for den administrative og tekniske gennemførelse af Prüm-afgørelsen (herefter gennemførelsesafgørelsen).

Formandskabet havde lagt op til, at et udkast til bilag med yderligere bestemmelser om den tekniske og administrative gennemførelse af Prüm-afgørelsen, skulle forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008, men sagen var ikke på den endelige dagsorden for mødet.

Det forventes imidlertid, at formandskabet vil forelægge udkast til bilag med for Rådet med henblik på at få fastlagt en generel indstilling til bilaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008. Bilaget vil skulle vedtages på med henvisning til artikel 18, stk. 1, i den nævnte gennemførelsesafgørelse.

Udkastet til bilag har været drøftet i en teknisk arbejdsgruppe, der betegnes som "Friends of Presidency".

13. Indhold

Udkastet til bilag til gennemførelsesafgørelsen indeholder yderligere bestemmelser om den tekniske og administrative gennemførelse af Prüm-afgørelsen.

Bilaget indeholder således tekniske specifikationer om de IT-løsninger, der skal til, for at den elektroniske udveksling af DNA-oplysninger, fingeraftryksoplysninger og oplysninger fra køretøjsregistre, som ligger i Prüm-afgørelsen, kommer til at fungere.

Derudover indeholder bilaget bestemmelser om, hvordan den evaluering af dataudvekslingen, som er forudsat i Prüm-afgørelsen og gennemførelsesafgørelsen, skal finde sted.

14. Gældende dansk ret

Der er ikke behov for at redegøre for gældende dansk ret.

15. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Bilaget til gennemførelsesafgørelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Den samlede sag om Prüm-afgørelsen vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Det skyldes navnlig kravene om udvikling af IT-løsninger, der skal gøre danske myndigheder i stand til at deltage i udvekslingen af de omhandlede oplysninger. Bilaget indeholder specifikationer af disse IT-løsninger, men det er ikke på nuværende tidspunkt muligt for Justitsministeriet nærmere at angive størrelsen af udgifterne forbundet med Prüm-afgørelsen.

16. Høring

Udkastet til bilag har ikke været sendt i høring.

17. Nærhedsprincippet

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt. Bilaget skal således sikre den tekniske og administrative gennemførelse af Prüm-afgørelsens regler om forbedret udveksling af information mellem de retshåndhævende myndigheder i EU.

18. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

19. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for udkastet til bilag.

20. Europa-Parlamentet

Udkastet til bilag skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

21. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2008.

22. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008.

Dagsordenspunkt 14: Rådets direktiv om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte dem "EPCIP-direktivet" af 12. december 2006

Nyt notat. Nye afsnit i forhold til grundnotat er markeret med kursiv.

Rådets direktiv om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte dem "EPCIP-direktivet" af 12. december 2006

Nyt notat. Nye afsnit i forhold til grundnotat er markeret med kursiv.

1 Resumé

Kommissionen blev af Det Europæiske Råd i juni 2004 anmodet om at udsende et program for beskyttelse af kritisk infrastruktur (EPCIP) med baggrund i terroranslagene i Madrid marts 2004. Rådet gentog ønsket om et EPCIP-program i rådskonklusionerne fra den 16. – 17. december 2004 samt i EU's reviderede handlingsplan vedrørende indsatsen mod terrorisme af 10. juni 2005 og på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1. – 2. december 2005. Kommissionen udsendte i november 2005 en grøn bog vedrørende EPCIP. Den 12. december 2006 udsendte Kommissionen et forslag til direktiv og en meddelelse om EPCIP. *På RIA Rådsmødet den 6.-7. december 2007 fremsattes en fremskridtsrapport om status for arbejdet med direktivet. Direktivet har gennemgået flere læsninger, og Kommissionen har i april 2008 fremlagt forslag til specifikke kriterier i direktivet.*

Direktivet fastlægger en procedure for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur *inden for udvalgte sektorer samt stiller en række krav til beskyttelse af denne infrastruktur. Forslaget indeholder ikke konkrete forslag til den fysiske beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur. Europæisk kritisk infrastruktur defineres som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater.*

I første omgang gælder direktivet alene for transport- og energisektoren, men fokus vil kunne udvides i forbindelse med en nærmere fastlagt revisionsproces. Medlemsstaterne indberetter til Kommissionen på et overordnet og generelt niveau, om og i givet fald hvor mange infrastrukturer der er udpeget og inden for hvilke sektorer. Medlemsstaterne skal herefter

ter udarbejde risiko- og sårbarhedsvurderinger for sektorerne for europæisk kritisk infrastruktur.

Operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal udarbejde en sikkerhedsplan for operatører og udpege en sikkerhedsforbindelsesofficer. Såfremt medlemsstaten vurderer, at der for de pågældende infrastrukturer allerede er udarbejdet en sikkerhedsplan for operatører eller lignende samt udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende, behøver medlemsstaten ikke foretage yderligere.

Fra dansk side kan man støtte det overordnede mål om at sikre en forsvarlig beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa. *Det er regeringens vurdering, at lidt eller ingen europæisk kritisk infrastruktur vil blive udpeget i Danmark. Det er ligeledes regeringens vurdering, at Danmark ikke vil pege på europæisk kritisk infrastruktur i andre medlemsstater. På denne baggrund vurderes EPCIP-direktivet at have begrænset rækkevidde for Danmark.*

EPCIP-direktivet fremlægges på RIA Rådsmødet den 5.-6. juni 2008 med henblik på opnåelse af politisk enighed. Herefter afventer den endelige vedtagelse af EPCIP-direktivet, at medlemsstaterne når til enighed om de vejledende sektorspecifikke og tværgående kriterier, hvorefter direktivet kan vedtages på et efterfølgende vilkårligt rådsmøde.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd anmodede i juni 2004 Kommissionen og den Højttalende Repræsentant om at udforme en overordnet strategi til beskyttelse af kritisk infrastruktur i Europa.

Kommissionen vedtog den 20. oktober 2004 en meddelelse vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur i indsatsen mod terrorisme (KOM(2004)702). Meddelelsen indeholder forslag til, hvordan EU kan forbedre beredskabet bl.a. i forbindelse med terrorangreb, der påvirker kritisk infrastruktur, og den foreslår et program om europæisk kritisk infrastruktur beskyttelse (EPCIP) samt etablering af et informations- og varslingsnetværk vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN).

Rådet gentog ønsket om et EPCIP-program i EU's reviderede handlingsplan af 10. juni 2005 vedrørende indsatsen mod terrorisme, efter terror-

angrebene i London den 7. juli 2005, samt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1. – 2. december 2005.

Rådskonklusionerne fra den 1. – 2. december 2005 slår bl.a. fast, at beskyttelse af kritisk infrastruktur er medlemsstaternes ansvar, at initiativer på EU-niveau skal respektere nærhedsprincippet, og at udgangspunktet for programmet bør være en ”all hazards approach”, dvs. alle typer af hændelser, med særligt fokus på terrorisme. Det konkluderes endvidere, at kritisk infrastrukturbeskyttelse i EU skal fremmes ved at styrke medlemsstaternes mulighed for at identificere og beskytte national kritisk infrastruktur, samt at den private sektor involveres aktivt.

Som forberedelse til udarbejdelsen af programmet udsendte Kommissionen den 17. november 2005 en grøn bog om EPCIP. Derudover afholdt Kommissionen tre seminarer for repræsentanter for medlemsstaterne og den private sektor, samt uformelle møder med medlemsstaternes kontaktpersoner for kritisk infrastruktur og med repræsentanter for den private sektor (Telekommunikationsindustrien og Dansk Industri).

Kommissionen udsendte den 12. december 2006 ”Forslag til Rådets direktiv om indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den” (KOM(2006)787) (”EPCIP-direktivet”) og ”Meddelelse fra Kommissionen om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur” (KOM(2006)786).

Direktivet har gennemgået flere læsninger, og Kommissionen har i april 2008 fremlagt forslag til specifikke kriterier i direktivet (udkast til sektorspecifikke og tværgående kriterier).

På RIA Rådsmødet den 6.-7. december 2007 fremsattes en fremskridtsrapport om status for arbejdet med direktivet.

Hjemmelsgrundlag

Direktivforslagets hjemmel er EF-traktatens artikel 308, der forudsætter, at forslaget vedtages efter indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed i Rådet.

2 Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet i forhold til direktivet:

”Subsidiaritetsprincippet er respekteret, da de foranstaltninger, der træffes via dette forslag, ikke kan gennemføres af nogen enkelt medlemsstat og derfor bedre kan træffes på EU-plan. Selv om det er den enkelte medlemsstats ansvar at beskytte kritisk infrastruktur inden for dens jurisdiktion, er det vigtigt for EU's sikkerhed at sikre, at infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse kan have konsekvenser i to eller flere medlemsstater eller i en enkelt medlemsstat, hvis den kritiske infrastruktur er beliggende i en anden medlemsstat, er tilstrækkeligt beskyttet, og at en eller flere medlemsstater ikke gøres sårbare som følge af svagheder eller lave sikkerhedsstandarder i andre medlemsstater. Lignende regler vedrørende sikkerhed ville også være med til at sikre, at konkurrencereglerne på det indre marked ikke forvrides.”

Regeringen lægger i sin vurdering af overholdelsen af nærhedsprincippet vægt på, at det overordnede ansvar for at beskytte kritisk infrastruktur inden for medlemsstaternes jurisdiktion fortsat påhviler medlemsstaterne samt ejere og operatører af kritisk infrastruktur, også i forhold til den kritiske infrastruktur, som efter procedurerne i direktivet klassificeres som europæisk kritisk infrastruktur.

Kommissionens forslag til direktiv sigter på de dele af den kritiske infrastruktur, som vil kunne betegnes som ”europæisk kritisk infrastruktur”, dvs. de aktiver eller dele deraf, der er væsentlige for opretholdelsen af kritiske samfundsmæssige funktioner, herunder forsyningskæden og menneskers sundhed, sikkerhed og økonomisk eller social velfærd på europæisk niveau. Det er derfor vigtigt, at der anvendes gennemsigtige og ensartede metoder til at identificere kritisk infrastruktur på europæisk niveau.

Regeringen finder på det foreliggende grundlag, at direktivforslaget vil bidrage til at sikre, at medlemsstaterne fremover vil have en mere ensartet tilgang til beskyttelse af kritisk infrastruktur, der har betydning på det europæiske niveau. Det er regeringens målsætning at undgå, at sårbarheder i en medlemsstat medfører omfattende konsekvenser for andre medlemsstater. Regeringen vurderer, at dette mål mest hensigtsmæssigt kan opnås ved en koordineret indsats på europæisk plan.

Regeringens vurdering er på dette grundlag, at direktivforslaget ikke strider mod nærhedsprincippet.

3 Formål og indhold

Kommissionen har præsenteret et direktivforslag om identifikation af europæisk kritisk infrastruktur, *der fastlægger metoden for udpegning af europæisk kritisk infrastruktur inden for udvalgte sektorer samt stiller en række krav til beskyttelse af denne infrastruktur.*

Europæisk kritisk infrastruktur defineres som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater.

Der eksisterer en række forholdsregler på EU-niveau inden for it-sektoren, sundhedssektoren, den finansielle sektor, transportsektoren, den kemiske sektor samt den nukleare sektor, men der eksisterer pt. i EU ingen foranstaltninger på tværs af sektorerne.

Direktivet fastlægger, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne *skal udvikle ikke-bindende sektorspecifikke kriterier samt ikke-bindende* tværgående kriterier ud fra konsekvenserne af en ødelæggelse eller afbrydelse af en given infrastruktur. *Desuden skal Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne udvikle ikke-bindende retningslinjer for disse sektorspecifikke og tværgående kriteriers anvendelse.* Det foreslås, at konsekvenserne skal vurderes ud fra *realistiske trusselsscenarier, hvori der sker en vurdering af antallet af døde/sårede, den økonomiske effekt samt de politiske og psykologiske virkninger. For de to sidstnævnte indgår den miljømæssige effekt som en del af vurderingen.*

Direktivet pålægger hver medlemsstat at identificere infrastruktur som opfylder kriterierne, og *på et overordnet og generelt niveau at informere Kommissionen om disse.*

Medlemsstaterne skal sikre at ejere/operatører af europæisk kritisk infrastruktur *har* en sikkerhedsplan for operatører (Operator Security Plan – OSP) *eller lignende*, som identificerer ejere og operatørers vigtige aktiver og etablerer relevante sikkerhedsløsninger for disse aktivers beskyttelse. Direktivet fastsætter en minimumsstandard for indholdet i en sikkerhedsplan for operatører. Sikkerhedsplanerne skal indsendes til medlemsstaten, som udarbejder generelle risiko- og sårbarhedsanalyser for hver sektor. Derudover skal *medlemsstaterne sikre, at ejere/operatører af kritisk infrastruktur har* udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer *eller lignende*, som skal være kontakttled til medlemsstaten for al information vedrørende beskyttelse af kritisk infrastruktur. *Det er medlemsstaterne, der alene*

vrderer, om kravene til sikkerhedsplaner og sikkerhedsforbindelsesofficerer er opfyldt.

4 Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal udtale sig om direktivforslaget i henhold til traktatens artikel 308. *Europa Parlamentet støttede i sin udtalelse af den 10. juli 2007 overordnet EPCIP-forslaget. Europa Parlamentet havde en række konkrete bemærkninger til direktivforslaget, herunder i forhold til definitionen af europæisk kritisk infrastruktur som Europa Parlamentet ønskede, skulle omfatte mindst to medlemsstater. Dette og en række andre af Europa Parlamentets ønsker er efterfølgende imødekommet.*

5 Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ansvar for kritisk infrastrukturbeskyttelse i Danmark følger af sektoransvarsprincippet, jf. beredskabsloven § 24; ”De enkelte ministre skal inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer (...).”

Ministerierne skal sørge for, at den nødvendige lovgivning, bekendtgørelser m.m. tilvejebringes i ressortlovgivningen. Regulering i ressortlovgivningen kan ske enten som en specifik beredskabsmæssig lovgivning eller som led i den almindelige lovgivning.

Beredskabskrav til operatører af kritisk infrastruktur kan blandt andet findes i:

- Havnesikringsbekendtgørelsen
- Elforsyningslovens § 85 b
- Naturgasforsyningslovens § 15 a
- Varmeforsyningslovens § 29 a
- Lov om pligtige lagre af mineralolie og mineralolieprodukter § 5 a
- Offshoresikkerhedslovens § 45, stk. 4-5
- Fødevarerlovens § 59
- Sundhedsloven §§ 210-211
- Lov om konkurrence og forbrugerforhold på telemarkedet § 86

Vedtagelse af direktivforslaget vil medføre, at Danmark skal sikre dækkende lovgivning, som fastlægger, at operatører af europæisk kritisk in-

infrastruktur skal udarbejde en sikkerhedsplan for operatører som opfylder kravene i direktivet, samt at operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal udpege en sikkerhedsforbindelsesofficer. *Såfremt man fra den relevante danske myndigheds side vurderer, at der allerede foreligger en sikkerhedsplan eller lignende og at der allerede er udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende bortfalder behovet for særlige initiativer.*

Det er vurderingen, at implementeringen af Kommissionens forslag til direktiv vil kræve ændringer i dansk ret.

Det vurderes, at kravet om lovgivning kan opfyldes ved, at relevante bestemmelser indføres i eksisterende sektorlovgivning eller ved at der indføres særskilt lovgivning om europæisk kritisk infrastruktur.

6 Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet og beskyttelsesniveauet

Direktivforslaget vil forpligte den danske stat til at identificere europæisk kritisk infrastruktur i Danmark samt kritisk infrastruktur i udlandet, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil have væsentlige konsekvenser for Danmark. EPCIP vil medføre en række nye opgaver, som vil involvere alle myndigheder med ansvar for kritisk infrastruktur. Arbejdet med den øvrige nationale kritiske infrastruktur må ventes påvirket af det arbejde, som udgøres af den europæiske kritiske infrastruktur.

Kravet i direktivforslaget om, at operatører af europæisk kritisk infrastruktur skal implementere en sikkerhedsplan for operatører *eller lignende samt udpege en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende*, kan pålægge de udpegede virksomheder yderligere arbejdsopgaver, *hvis de ikke allerede har dækkende beredskabs- og sikkerhedsplaner eller lignende og/eller udpeget en sikkerhedsforbindelsesofficer eller lignende*. Der vil i sektorerne være forskel på, i hvor høj grad operatørerne allerede opfylder disse krav, og dermed hvor store ekstra byrder kravene vil kunne indebære.

De potentielle økonomiske og administrative byrder for operatørerne vurderes samlet set at ville være begrænsede. Dels vil de eksisterende bestemmelser og beredskabsplaner på mange områder betyde, at det ikke vil være nødvendigt foretage sig noget konkret for at leve op til kravene om sikkerhedsplan for operatører og sikkerhedsforbindelsesofficer. Dels forventes få eller ingen europæisk kritisk infrastruktur at blive udpeget i

Danmark. Såfremt der udpeges kritisk infrastruktur kan dette have økonomiske konsekvenser for operatørerne i forbindelse med opfyldelse af krav til beskyttelse heraf.

Uanset om der udpeges europæisk kritisk infrastruktur i Danmark, vil identifikationsprocessen inddrage sektoransvarlige myndigheder for de prioriterede sektorer samt en række andre myndigheder som er nødvendige for analysen. Denne proces forventes at ville trække på en del af de ressourcer, der i de pågældende myndigheder i forvejen anvendes til beredskabsarbejde.

Forslaget indebærer ikke i sig selv væsentlige udgifter på EU's budget, men det er forudsat, at der kan opnås EU-tilskud fra programmet "Forebyggelse, beredskabs og konsekvenshåndtering i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici", der har en samlet bevilling på 137,5 mio. EUR i perioden 2007-2013. *Den økonomiske ramme kan ikke bruges til finansiering af fysiske installationer eller lignende.* Programmet kan blandt andet (med)finansiere tiltag til fremme af risikovurderinger, evalueringer med hensyn på identificering af trusler m.v., udvikling af minimumstandarder og værktøjer, risikoanalyser, samt udgifter vedrørende samarbejde og udvikling af bedste praksis. Danmark betaler 2 % af EU's udgifter, svarende til 2,75 mio. EUR, eller 20,6 mio. kr. *I det omfang der ikke kan opnås EU-tilskud, forudsættes det, at operatørerne selv finansierer de økonomiske konsekvenser, som direktivet måtte afstedkomme.*

7 Høring

Det oprindelige direktivforslag blev sendt i høring i EU specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet m.fl. den 10. januar 2007 med tidsfrist for bemærkninger den 24. januar 2007. *Bemærkninger fra interesseorganisationer fremgår nedenfor. EPCIP-direktivet har efterfølgende løbende været behandlet i såvel EU specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet som i det til formålet nedsatte tekniske udvalg "Koordinationsgruppen vedrørende EPCIP".*

Bemærkninger fra interesseorganisationer m.fl.

Naviair anførte, at direktivforslagets artikel 5 om sikkerhedsplaner og håndteringen af disse, herunder etablering af et overvågningssystem til feedback/kontrol af operatører af kritisk infrastruktur, giver stor risiko for dobbeltarbejde, i og med at de fleste relevante virksomheder allerede har

udarbejdet specifikke beredskabsplaner, og som meget vel kan være mere detaljerede end det, der foreskrives i direktivforslaget.

Herudover fandt Naviair, at de enkelte operatører er de nærmeste til at vide, hvilke elementer, der skal indeholdes i en beredskabsplan, og det bør derfor være tilstrækkeligt, såfremt det af et givet direktiv på området fremgår, at operatørerne skal sikre, at elementerne i sikkerhedsplanen er til stede.

Endvidere er lufttrafiktjeneste området allerede omfattet af de såkaldte Common Requirement, som er en del af EU's Single European Sky regelsæt. Det fremgår heraf, at der skal udarbejdes nødplaner for alle de tjenester, som den pågældende virksomhed udøver, i tilfælde af, at der indtræder begivenheder, som fører til væsentlig forringelse eller afbrydelse af den pågældendes tjenester. Common Requirements giver ikke detaljerede regler for, hvordan beredskabsplaner skal udarbejdes, og hvad de nærmere skal indeholde, men reglerne skal sikre, at planerne foreligger.

Hvorvidt der skal udpeges en sikkerhedsforbindelsessofficer bør være den enkelte operatørs eget valg, og ikke noget, der fremgår af direktivet.

Til indberetningskravet i artikel 7 anførte Naviair, at også i henhold til Common Requirements er lufttrafiktjenesteudbyderne forpligtet til at oprette et Security Management System, der bl.a. skal indeholde procedurer for risikovurderinger, korrigerende tiltag og registreringer af uregelmæssigheder. Såfremt der med EPCIP direktivet indføres krav om endnu et system, hvorefter der skal udarbejdes risiko- og sårbarhedsanalyser, eventuelt efter en fælles EU-metode, vil dette pålægge en lufttrafiktjenesteudbyder en yderligere byrde, i fald en konkret tjeneste udpeges som kritisk europæisk infrastruktur. Dette vil betyde flere administrative byrder for de berørte virksomheder.

Post Danmark noterede sig, at postområdet er faldet ud i det fremlagte direktivforslag som et relevant område, hvorefter hele området Civil Administration er fjernet, hvilket tidligere indgik i grønbogen om kritisk infrastrukturbeskyttelse.

Sund & Bælt anførte, at det er uhyre vigtigt, at kriterierne for identifikation af europæisk kritisk infrastruktur på transportområdet bliver fastlagt, inden arbejdet med EPCIP i øvrigt kommer for langt. Det påpegedes, at

bl.a. alternative transportmuligheder har indflydelse på, om en given infrastruktur kan anses for kritisk, og analyse af dette bør derfor være en af de forudsætninger, der skal være opfyldt, før kritisk infrastruktur kan udpeges.

Det påpegedes, at der som regel pågår omfattende risikoanalyser i forbindelse med infrastruktur anlæg, særligt i relation til trusler som naturkatastrofer og andre ulykkesårsager. Sådanne analyser fastlægger et passende sikkerhedsniveau for anlæggene. Uanset, at terrortrusler i sin natur ikke kan underkastes tilsvarende risikoanalyser, så er der på Storebæltsforbindelsen etableret nogle grundlæggende beskyttelsesforanstaltninger, som kan suppleres med en række graduerede sikringstiltag, der kan iværksættes i takt med at terrortruslen identificeres og gradvist øges. Dette princip bør også være bærende på europæisk plan, da permanente sikringsforanstaltninger overfor terror bør holdes på et passende lavt niveau for at undgå omfattende etablerings- og driftsudgifter til foranstaltninger, der ikke afspejler en reel terrortrussel.

Sund & Bælt fandt, at det er vigtigt at få slået fast, at handlingsplaner for beskyttelse mod terror er af særdeles fortrolig karakter. Dette betyder dog ikke, at der ikke indenfor transportområdet kan være behov blandt de sikringsansvarlige operatører for at etablere en generel erfaringsudveksling om principper og metoder. Dette sker allerede i dag i nogen udstrækning, men Sund & Bælt kan støtte en egentlig platform, der på en sikker måde kan anvendes til udveksling af bedste praksis.

Vedrørende de ikke-bindende foranstaltninger, indkredsning og analyse af den indbyrdes afhængighed, bemærkede Sund & Bælt, at en sådan analyse skal baseres på et åbent og konstruktivt samarbejde mellem de berørte parter i forhold til den kritiske transportinfrastruktur. Afhængigt af kriterierne for udpegning af kritisk transportinfrastruktur, kan opgaven gøres meget stor, og det er derfor vigtigt, at der sikres en top-down proces, således at analysen kun beskæftiger sig med de allermest væsentlige elementer.

For så vidt angår ledsagedokumentets bemærkninger om sårbarheds-, trussels- og risikovurderinger i forbindelse med europæisk kritisk infrastruktur, bemærkede Sund & Bælt, at det er væsentligt, at der er metodefrihed til at gennemføre sådanne analyser, idet der kan være knyttet særdeles mange ressourcer til gennemførelse af den slags analyser. Trussels-

vurdering er i den forbindelse et separat emne, som Sund & Bælt går ud fra bliver håndteret i PET-regi.

Øresundsbron fandt, at det er fornuftigt og hensigtsmæssigt, at der findes ensartede retningslinjer for beskyttelse af og beredskab for kritisk infrastruktur. Fælles retningslinjer i form af Operator Security Plans eller lignende vil på sigt sikre en form for ”best practice” for beskyttelse og beredskab i forbindelse med europæisk kritisk infrastruktur.

Det er til gengæld vigtigt, at der er metodefrihed ved gennemførelse af sårbarheds-, trussels- og risikovurderinger, samt ved udarbejdelse af Operator Security Plans, så allerede eksisterende og omfattende vurderinger, beregninger og planer kan anvendes. Ved udpegning af kontaktpunkt og sikkerhedsforbindelsesofficer antager Øresundsbron, at Kommissionen her tager andre EU-regelsæt med tilsvarende krav i betragtning, således at der ikke dannes unødvendigt stort bureaukrati i de enkelte medlemsstater.

Øresundsbron påpegede, at direktivforslaget giver Kommissionen mulighed for at kræve specifikke beskyttelsesforanstaltninger for europæisk kritisk infrastruktur, og dette kan betyde, at udpeget infrastruktur kan blive belastet med betydelige økonomiske omkostninger, som meget vel kan andrage to cifrede millionbeløb. Øresundsbron forudsætter derfor, at der i EU-regi eller på nationalt plan afsættes særlige midler til dækning af sådanne omkostninger, således at en eventuel udpegning af Øresundsbron som europæisk kritisk infrastruktur ikke får økonomiske følger for selskabet.

Øresundsbron påpegede det vigtige i, at selskabet selv får indflydelse i forbindelse med en eventuel fremtidig udpegningsproces.

DONG Energy bemærkede, at meget allerede er på plads, idet beredskabsloven, den nationale beredskabsplan og de to beredskabsbekendtgørelser fra Energistyrelsen dækker meget. Udfordringen bliver at gennemføre analyserne af, hvad der er kritisk infrastruktur. Sårbarhedsvurderingerne på udvalgte anlæg bør nok gennemføres i et tættere samarbejde mellem aktørerne, end det til nu har været tilfældet. Direktivforslaget indeholder nogle fornuftige bestemmelser omkring videnbeskyttelse og sikkerhedsgodkendelse. Det kunne pege på, at der måske bør tages et initiativ til at vurdere på behovet for at sikkerhedsgodkende nøgledeltagere i processerne.

Oliebranchens Fællesrepræsentation (OFR) fandt det hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en overordnet ramme for sikring af europæisk kritisk infrastruktur i relation til energiområdet. OFR kunne derfor støtte Kommissionens forslag til program for beskyttelse af kritisk infrastruktur. Det påpegedes, at det må sikres, at der ikke pålægges unødige byrder på operatøren af den omhandlende kritiske infrastruktur.

North Sea Operators Committee - Denmark (NSOC-D) fandt at EPCIP alene bør omfatte terrortrusler, da der allerede eksisterer lovgivning og beredskabsplanlægning for de andre typer af hændelser, som pålægges politiet og redningsberedskabet. Ejere/operatører bør fortsætte med at bidrage til at identificere kritisk infrastruktur, og om nødvendigt at opstille kriterier for beskyttelsesforanstaltninger.

Dansk Erhverv

Den af Kommissionen foreslåede fremgangsmåde til at løse de konkrete sikkerhedsspørgsmål på infrastrukturuområdet er atypisk, idet man ikke i EU systemet umiddelbart har mulighed for at iværksætte et samarbejde/arbejde, der de facto svarer til en efterretningstjenestes. Dansk Erhverv rejser derfor overordnet tvivl om selve den foreslåede proces til indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur.

Den foreslåede fremgangsmåde er den samme som et almindeligt kommissionsforslag til lovgivning. Det vil sige en politisk proces, hvor resultatet afhænger af politisk enighed. Identifikationen af udsatte mål foretages således ikke af eksperter i sikkerhed, der kan udarbejde den mest optimale sikkerhedsløsning, men derimod politikere som søger en politisk løsning.

Dansk Erhverv fandt det endvidere væsentligt at skelne mellem, hvorvidt der er tale om sikring imod terror eller sikring imod naturkatastrofer eller lignende. Konsekvenserne kan være de samme, men der stor forskel på risiko og sikringsforanstaltninger.

For så vidt angår terrorangreb foretages den forudgående risikovurdering bedst i de nationale efterretningstjenester og det er afgørende vigtigt for funktionen af disse tjenester, at de har adgang til et intensivt internationalt samarbejde med deres søsterorganisationer i andre lande også ud over EU's grænser.

Efterretningstjenesternes primære funktion på dette område er at opdage og optrevle eventuelle terrorangreb før de finder sted. På den baggrund er det helt afgørende for Dansk Erhverv, at tjenesternes effektivitet og interoperabilitet som absolut mindstemål bibeholdes og helst forbedres ved ethvert tiltag på området.

Der findes allerede internationalt samarbejde både på efterretningsområdet og på området for naturkatastrofer. Dansk Erhverv afholdt sig fra at vurdere, om samarbejdet er tilstrækkeligt og effektivt nok, men henleder opmærksomheden på, at en evt. oprettelse af et europæisk agentur for infrastruktursikring, der fungerer sideordnet med disse systemer hverken vil være hensigtsmæssigt eller effektivt.

Dansk Erhverv påpegede, at koordination og integration mellem sikkerhedsinitiativer er helt afgørende for deres samlede effektivitet. Dansk Erhverv anser sikring og afholdelse af omkostninger til sikring som en myndighedsopgave. Selvfølgelig skal erhvervet inddrages, men der må ikke blive tale om, at der sker en udlicitering af ansvaret for rigets sikkerhed.

Endelig fandt Dansk Erhverv, at man ved udarbejdelse af dette og lignende forslag helt overordnet gør sig klart, at man ikke kan skabe et samfund helt uden risici. Terror har netop til formål at sætte samfundet i stå. Opbygning af komplicerede sikkerhedssystemer kan netop bremse et samfund – dels som følge af den økonomiske byrde systemet medfører og dels som følge af de administrative og praktiske besværligheder det kan medføre.

Dansk Erhverv fandt det positivt, at man forsøger, at harmonisere nationale regler for kritiske infrastruktur. Dette kan forhåbentlig sætte nationale myndigheder i stand til at samarbejde bedre med forenkling og resourcebesparelser som resultat. Endvidere er det positivt, at det anerkendes, at kritisk infrastruktur har en transeuropæisk dimension.

Ligeledes fandtes det positivt, at EU med forslaget fokuserer på infrastruktur snarere end operatører, der anvender infrastrukturen. Det foreliggende forslag om terrorsikring i transportkæden har vist, hvor vanskeligt og omkostningstungt det vil være at etablere et system, der skal dække alle operatører i transportkæden. Det synes umiddelbart mere omkostningseffektivt at rette indsatsen mod den del af infrastrukturen, der er kritisk. Dermed omfattes også den del af de relevante parter, der er af kritisk betydning for kædens fortsatte funktion og retablering.

Dansk Erhverv fandt dog, at det foreliggende forslag ikke tager stilling til en række konkrete spørgsmål:

Definitionen af infrastruktur er meget bred og kan omfatte ukonkrete begreber såsom "transportkæden". Dermed er der risiko for, at forslaget reelt ender med at være en detailregulering af transportkæden og omfatter både, hvad man traditionelt vil opfatte som infrastruktur (vej, broer, jernbane) og andre elementer, der indgår i transportkædens funktion: lagerhaller, omladningsstationer, garager, overvågningssystemer m.v.

Denne problemstilling får yderligere relevans i lyset af, at forslaget synes at lægge op til, at myndigheder fastsætter, hvad der er kritiske infrastruktur og hvilken sikkerhedsplan, der skal laves for den pågældende infrastruktur.

Men forslaget er tavst om hvilke forhold, der gør sig gældende, når der er tale om infrastruktur, der for eksempel er privatejet. I tilfælde af koncessioneret ejendom - motorveje, betalingsbroer med videre - kan der formentlig findes løsninger, men i tilfælde af, at et privatejet lageranlæg, transitanlæg eller lignende defineres som kritisk infrastruktur og dermed pålægges at skulle lave en sikkerhedsplan, er situationen en anden. Forslaget har end ikke sikret ejeren af dette anlæg ret til at blive inddraget i beslutningen, ligesom forslaget ikke tager stilling til eventuelle spørgsmål om kompensation, ansvar med videre. Endelig risikerer forslaget ved denne fremgangsmåde at skabe konkurrenceforvridning mellem private operatører, hvor nogle belastes mere end andre af byrder, der har fælles gavn.

Et positivt element er, at forslaget entydigt pålægger medlemsstaterne at udføre en risiko- og trusselsvurdering. Det er Dansk Erhvervs generelle opfattelse, at opgaver som risiko- og trusselsvurdering kræver en indsigt og viden som kun offentlige myndigheder kan have. Risiko- og trusselsvurderinger er derfor efter vores opfattelse klart en myndighedsopgave. Det er endvidere vigtigt at fremhæve, at myndigheders ansvar rækker videre, da sikkerhed i sidste ende er en samfundsopgave.

Endelig udtrykte Dansk Erhverv en vis bekymring i forbindelse med den kompetence, som forslaget synes at tillægge Kommissionen i relation til kontrol og opsyn med de konkrete opgaver. Der kan i den forbindelse sættes spørgsmålstegn ved Kommissionens faglig kompetence til at fore-

tage risikovurderinger og vurderinger af sikkerhedsplaner. Dansk Erhverv sætter spørgsmålstegn ved værdien af etablering af endnu en terrosikringsmyndighed, når ressourcerne kunne anvendes bedre på konkrete opgaver til sikring af infrastruktur og borgere.

Telekommunikationsindustrien (TI) pegede på, at uagtet det ikke er muligt at vurdere omfanget af økonomiske eller andre belastninger for ejere af 'europæisk kritisk infrastruktur' (ECI), er det formentlig givet, at der vil blive tale om øgede administrative og økonomiske belastninger for disse. Estimer af omfanget forudsætter imidlertid afklaring af en række elementer i direktivudkastet.

TI gjorde opmærksom på, at spørgsmålet om mulig identifikation af dansk ECI vil rejse spørgsmål om integration mellem national og europæiske planlægning, som det af prioriteringsmæssige grunde er vigtigt at få afklaret. TI understregede, at sigtet med ECI og dermed i første omgang udpegning af prioriterede sektorer og dernæst identifikation af specifikke ECI fastholdes, således at der med ECI kun er tale om de specifikke infrastrukturer, hvis sikring reelt har vidtrækkende og paneuropæisk betydning.

TI udtrykte i sine bemærkninger betænkelighed ved definitionen, der vedrører kun to medlemslande. Sådanne forhold vil ofte være sikret via bilaterale aftaler, og det vil ikke være proportionalt at klassificere sådanne infrastrukturer som ECI. Der peges især på infrastruktur, der vedrører et medlemsland og er lokaliseret i andet medlemsland. TI anbefalede derfor - ud fra en proportionalitetsmæssig betragtning - at definitionen ændres til at gælde minimum tre lande.

Endvidere er ECI defineret ved 'afbrydelse el. ødelæggelse', der er karakteriseret ved 'truslens alvor', men uden at de elementer som f.eks. antal brugere, politiske og miljømæssige, der indgår i definitionen af 'truslens alvor', er præciseret kvantitativt eller kvalitativt. Dermed er det reelt uklart, hvilke horisontale eller sektorspecifikke kriterier for udpegning af ECI, der kan opstilles af Kommissionen og i komitologiudvalget. TI opfordrede til, at disse elementer præciseres - eksempelvis med minimumsgrænser og under alle omstændigheder vha. et 3 lande kriterium, således at ECI begrebet ikke udvides til at omfatte, hvilke som helst forstyrrelser, der i ikke nærmere bestemt omfang medfører ulemper.

Der bør opstilles sektorspecifikke kriterier for udpegning af ECI inden for de prioriterede sektorer. Det er uklart i hvilken grad, det reelt er over-

ladt til Kommissionen at fastlægge ECI via identifikationen af sektorspecifikke kriterier. Den meget centrale rolle for Kommissionen understreger vigtigheden af, at definitionerne præciseres og der opstilles tærskelværdier. Teleområdet er formentlig allerede på en række områder fyldestgørende dækket af andre sektorspecifikke redskaber, idet netop teleområdet udgør, i kraft af etableringen af alternative net, kun i begrænset grad én sårbar infrastruktur.

For så vidt angår udpegning af ECI på IT- og teleområdet gælder, at på dette område er de umiddelbart samfundsmæssigt kritiske elementer eksempelvis adresseringssystemer, applikationer (netbank, elektroniske betalingssystemer) samt andre IT-systemer, der anvender egne net snarere end de i stigende grad redundante telenet. TI anbefaler, at dette tydeliggøres og eksemplificeres, således at det sikres, at en eventuel efterfølgende dansk udmøntning ikke alene gennemføres i telelovgivningen.

Det er vigtigt, at nationale kritiske infrastrukturer, hvor der allerede er etableret procedurer for håndtering i tilfælde af krise, fortsat håndteres nationalt. Der bør ikke etableres et unødvendigt dobbelt system mellem nationale forholdsregler og de i direktivet omtalte sikkerhedsplaner for operatører, som de enkelte ejere af mulige ECI skal udarbejde. TI påpeger, at omfanget og detaljeringniveauet af evt. sikkerhedsplaner for operatører skal vurderes meget nøje, da disse let kan komme til at indeholde særdeles fortrolige data om kunder, opbygning af systemer og organisation. Sådanne planer bør derfor kun indeholde data på et overordnet niveau, hvilket bør fremgå af forslaget.

Hvad angår telekommunikationens grundlæggende tvær- eller internationale egenskaber, kan det være påkrævet at indrette procedurer og tilrettelægge krav, der fremmer grænseoverskridende infrastrukturløsninger, og hvis fornødent, erstatter eller supplerer nationale jurisdiktions- og andre krav. TI påpeger behovet for at tage hensyn til opretholdelse af telekommunikationen med tredjelande under kritiske forhold.

For IT-området, påpegede TI, at selve 'netdelen' ikke kan være den eneste kritiske komponent på dette område. Eksempelvis er adresseringssystemer, applikationer (netbank, elektroniske betalingssystemer) samt systemer, der anvender egne net, i stigende omfang kritiske for samfundet. Disse områder bør derfor beskrives mere generelt, så det ikke giver ind-

tryk af, at kritiske komponenter for IT-området alene findes på teletjenesteområdet. Det betyder efter TI's opfattelse, at en eventuel efterfølgende dansk udmøntning ikke alene kan gennemføres i telelovgivningen.

TI understregede, at eventuelle omkostninger for de enkelte ejere af kritisk infrastruktur, der kan blive pålagt med forpligtigelser som følge af Direktivet, bør søges begrænset bl.a. ved, at der ikke indføres u hensigtsmæssige rapporteringskrav. Det vil eksempelvis være meget omkostningskrævende, hvis selv mindre mobilstationer skal sikres mod terror. Omkostningerne skal sættes i forhold til effekten af, at en mobilstation går ned og antallet af mennesker, det vil påvirke. På dette område bør der principielt tilstræbes fælles retningslinier for hele EU og nationale krav som vil virke konkurrenceforvridende, bør undgås.

8 Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen stiller sig positivt over for et program om beskyttelse af europæisk kritisk infrastruktur, og regeringen støtter derfor overordnet direktivforslaget om udpegning af europæisk kritisk infrastruktur. Regeringen finder det positivt, at det i direktivforslaget understreges, at hovedansvaret for beskyttelse af kritisk infrastruktur påhviler medlemsstaterne og ejere/operatører af kritisk infrastruktur.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at der med definitionen af europæisk kritisk infrastruktur som infrastruktur, hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater, lægges vægt på at europæisk kritisk infrastruktur skal have væsentlig grænseoverskridende effekt.

Endelig finder regeringen det positivt, at der tages hensyn til allerede eksisterende beskyttelsesforanstaltninger af såvel europæisk som international karakter, herunder særligt for så vidt angår beskyttelseskravene til operatørerne af europæisk kritisk infrastruktur. Dette ses at mindske risikoen for unødigt duplikering af eksisterende beskyttelsesaftaler på området samt mindske risikoen for unødige administrative byrder for operatører og myndigheder.

9 Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er regeringens forventning, at de andre medlemslande overordnet vil støtte *EPCIP-direktivet*, men at medlemslandene vil være delte med hensyn til omfanget af *en eventuel senere udvidelse af EPCIP-direktivet til at omfatte andre sektorer end de nuværende energi- og transportsektorer*.

10 Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 30. november 2007 i forbindelse med den fremdriftsrapport om status for arbejdet med EPCIP-direktivet, der blev forelagt under det portugisiske formandskab, og som blev behandlet den 6.-7. december 2007 på rådsmødet for Retlige og Indre Anliggender (RIA).

Grundnotat for EPCIP-programmet er den 6. marts 2007 oversendt til Folketingets Europaudvalg samt sendt til orientering for Folketingets Retsudvalg og Folketingets Forsvarsudvalg.

Foreløbigt nærhedsnotat om EPCIP-programmet er den 12. januar 2007 fremsendt til Folketingets Europaudvalg samt sendt til orientering for Folketingets Forsvarsudvalg og Folketingets Retsudvalg.

Grundnotat for grønbog om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur er 4. januar 2006 fremsendt Folketingets Europaudvalg samt sendt til orientering for Folketingets Retsudvalg og Folketingets Forsvarsudvalg.

Dagsordenspunkt 15: Samarbejdsaftale mellem Eurojust og Schweiz

Nyt notat.

Resumé

Eurojust blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002. Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater. Det følger af rådsafgørelsens artikel 27, stk. 3, at Eurojust – med godkendelse af Rådet – kan indgå samarbejdsaftaler med tredjelande. Et udkast til en samarbejdsaftale mellem Eurojust og Schweiz forventes at blive forelagt Rådet til godkendelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

1. Baggrund

Eurojust blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002. Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater. Hver medlemsstat udpeger et nationalt medlem af Eurojust. De nationale medlemmer udgør Eurojusts kollegium.

Det følger af rådsafgørelsens artikel 27, stk. 3, at Eurojust – med godkendelse af Rådet – kan indgå samarbejdsaftaler med tredjelande. Sådanne aftaler kan navnlig indeholde bestemmelser om betingelserne for udstationering af forbindelsesofficerer eller forbindelsesanklagere/-dommere ved Eurojust. Aftalerne kan også indeholde bestemmelser om udveksling af personoplysninger.

Forud for indgåelse af en aftale mellem Eurojust og et tredjeland skal Den Fælles Kontrolinstans (hvor Datatilsynet er repræsenteret), høres af Eurojust.

Rådet har tidligere godkendt samarbejdsaftaler mellem Eurojust og bl.a. USA og Kroatien.

Et udkast til en samarbejdsaftale mellem Eurojust og Schweiz forventes at blive forelagt Rådet til godkendelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

2. Indhold

Formålet med aftaleudkastet er at styrke samarbejdet mellem Eurojust og Schweiz i bekæmpelsen af alvorlig international kriminalitet. I henhold til aftaleudkastet skal samarbejdet omfatte Eurojusts generelle kompetenceområder, således som disse er fastlagt i den nævnte rådsafgørelse af 28. februar 2002.

Udkastet til samarbejdsaftale indeholder bestemmelser om definitioner, om formål og anvendelsesområde, om forholdet til andre instrumenter vedrørende strafferetligt samarbejde, om kompetente myndigheder, om udstationering af en schweizisk "forbindelsesanklager" ved Eurojust, om udpegelse af schweiziske kontaktpunkter, om regelmæssige konsultationer, om operationelle og strategiske møder, om udveksling af information, herunder personoplysninger, om datasikkerhed, om registrerede personers rettigheder, om erstatningsansvar, om tvistbilæggelse samt om ændring og ophævelse af samarbejdsaftalen.

Hvad særligt angår udvekslingen af oplysninger, skabes der efter aftaleudkastet mulighed for, at dette kan ske i det omfang, det er nødvendigt for at opnå samarbejdsaftalens formål. Udvekslingen skal ske gennem den udpegede "forbindelsesanklager" eller direkte mellem den schweiziske anklagemyndighed og Eurojust. I den forbindelse skal nærmere fastsatte databeskyttelsesmæssige bestemmelser, herunder bl.a. principperne i Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger, overholdes.

Aftaleudkastet har været forelagt for Den Fælles Kontrolinstans, som ikke havde indvendinger mod samarbejdsaftalen.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark kan støtte udkastet til samarbejdsaftale.

9. Europa-Parlamentet

Udkastet til samarbejdsaftale har ikke været forelagt Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har ikke været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 16: Samarbejdsaftale mellem Eurojust og OLAF

Nyt notat.

Resumé

Eurojust blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002. Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) blev oprettet ved Kommissionens afgørelse af 28. april 1999. OLAF har til opgave at beskytte EU's økonomiske interesser samt at bekæmpe bedrageri, korruption og andre uregelmæssigheder, herunder embedsmisbrug, i de europæiske institutioner. Ifølge artikel 26, stk. 3, i rådsafgørelsen om Eurojust skal Eurojust etablere og opretholde et tæt samarbejde med OLAF. Det følger endvidere af den nævnte rådsafgørelses artikel 27, stk. 3, at Eurojust - med godkendelse af Rådet - kan indgå samarbejdsaftaler med organer, der er kompetente i medfør af bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af traktaterne. Et udkast til en samarbejdsaftale mellem Eurojust og OLAF forventes at blive forelagt Rådet til godkendelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

1. Baggrund

Eurojust blev oprettet ved Rådets afgørelse af 28. februar 2002. Formålet med Eurojust er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om efterforskning og retsforfølgning af alvorlige lovovertrædelser, der berører to eller flere medlemsstater. Hver medlemsstat udpeger et nationalt medlem af Eurojust. De nationale medlemmer udgør Eurojusts kollegium.

Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) blev oprettet ved Kommissionens afgørelse af 28. april 1999. OLAF har til opgave at beskytte EU's økonomiske interesser samt at bekæmpe bedrageri, korruption og andre uregelmæssigheder, herunder embedsmisbrug, i de europæiske institutioner.

Ifølge artikel 26, stk. 3, i rådsafgørelsen om Eurojust skal Eurojust etablere og opretholde et tæt samarbejde med OLAF, som til dette formål kan bidrage til Eurojusts arbejde med at koordinere efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med beskyttelse af Fællesskabets økonomiske inte-

resser, enten på foranledning af Eurojust eller på anmodning af OLAF, for så vidt medlemsstaternes kompetente myndigheder ikke modsætter sig en sådan deltagelse.

Det følger endvidere af rådsafgørelsens artikel 27, stk. 3, at Eurojust - med godkendelse af Rådet - kan indgå samarbejdsaftaler med organer, der er kompetente i medfør af bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af traktaterne. Sådanne aftaler kan bl.a. indeholde bestemmelser om udveksling af personoplysninger. I så fald skal Den Fælles Kontrolinstans høres af Eurojust.

Et udkast til en samarbejdsaftale mellem Eurojust og OLAF forventes at blive forelagt Rådet til godkendelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. juni 2008.

2. Indhold

Udkastet til samarbejdsaftale indeholder bestemmelser om definitioner og formål, om samarbejde, herunder bl.a. informationsudveksling, operationelle og strategiske møder samt fælles efterforskningshold, om beskyttelse af personoplysninger, herunder bl.a. datasikkerhed og registrerede personers rettigheder, og om evaluering, ændring og ikrafttræden af samarbejdsaftalen samt forholdet til andre instrumenter.

Formålet med samarbejdsaftalen er at styrke bekæmpelsen af bedrageri, korruption og enhver anden strafbar handling eller ulovlig aktivitet, som berører Fællesskabets økonomiske interesser, samt med henblik herpå at definere grundlaget for samarbejdet mellem parterne.

Samarbejdsaftalen berører ikke gældende ret, herunder retsgrundlaget for Eurojust og OLAF.

Aftaleudkastet har været forelagt for Den Fælles Kontrolinstans, som ikke havde indvendinger mod samarbejdsaftalen.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark kan støtte udkastet til samarbejdsaftale.

9. Europa-Parlamentet

Udkastet til samarbejdsaftale har ikke været forelagt Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har ikke været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg.