



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato:  
Kontor: EU-formandskabs-  
sekretariatet  
Sagsbeh: Sanne Renée Stengaard  
Jensen  
Sagsnr.: 2011-3051/01-0003  
Dok.: 252149

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i det blandede udvalg den 27.-28. oktober 2011.**

**Side:**

- 5-8** Dagsordenspunkt 1 Europæisk pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer  
*-vedtagelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 9-11** Dagsordenspunkt 2 Årsrapport 2011 om status for narkotikasituationen i Europa  
*-præsentation*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 12-18** Dagsordenspunkt 3 Kommissionens meddelelse om et europæisk system til sporing af midler til finansiering af terrorisme: løsningsmodeller  
*-drøftelse*  
KOM(2011)429
- 19-22** Dagsordenspunkt 4 EU-USA-aftalen om databeskyttelse\*  
*-statusopdatering*  
KOM-dokument foreligger ikke

---

\* Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

\*\*Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark inden 6 måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 ("opt-in").

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

- 23-31** Dagsordenspunkt 5 Europæisk køberet  
*-præsentation*  
KOM(2011)284
- 32-42** Dagsordenspunkt 6 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til adgang til advokatbi-stand i straffesager og ret til kommunika-tion ved anholdelse\*  
*-status fra formandskabet*  
KOM (2011)326
- 43-59** Dagsordenspunkt 7 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet, støtte og beskyttelse\*  
*-orienterende debat*  
KOM (2011)275
- 60** Dagsordenspunkt 8 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til information i straffe-sager\*  
*-orienterende debat*  
KOM(2010)392
- 61-64** Dagsordenspunkt 9 Rådskonklusioner om uddannelsen af retsvæsenets aktører i EU  
*-præsentation*  
KOM-dokumentet foreligger ikke
- 65** Dagsordenspunkt 10 Rapport om anvendelse af resolution ved-taget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om oprettelse af et netværk for lovgivningssamarbejde mellem Den Eu-ropæiske Unions justitsministerier  
*-godkendelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 66-70** Dagsordenspunkt 11 SIS II  
*-statusopdatering*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 71** Dagsordenspunkt 12 Ministermøde mellem EU og Vestbalkan  
*-orientering fra formandsskabet*  
KOM-dokument foreligger ikke

- 72** Dagsordenspunkt 13 Ministermøde mellem EU og Rusland (PCC)  
*-orientering fra formandskabet*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 73-83** Dagsordenspunkt 14 Det fælles europæiske asylsystem  
*-status/udvalgte emner*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 84-88** Dagsordenspunkt 15 Den græske handlingsplan på asyl- og indvandringsområdet  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 89-94** Dagsordenspunkt 16 Kommissionens forslag til omarbejdelse af flygtningedefinitionsdirektivet\*  
*-status*  
KOM(2009)551
- 95-97** Dagsordenspunkt 17 EU-erklæring ved Flygtningekonventionens 60-års jubilæum  
*-vedtagelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 99-102** Dagsordenspunkt 18 Kommissionsmeddelelse om intelligente grænser  
*-præsentation*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 103-106** Dagsordenspunkt 19 VIS  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 107-112** Dagsordenspunkt 20 Kaliningrad\*\*  
*-status/udvalgte emner*  
KOM(2011)461
- 113-117** Dagsordenspunkt 22 Kommissionsmeddelelse om det østlige partnerskab  
*-præsentation og drøftelse*  
KOM(2011)564 endelig

**118-120**Dagsordenspunkt 24 Kommissionens meddelelse om en sammenhængende tilgang til EU's antinarkotikapolitik

*-præsentation*

KOM-dokument foreligger ikke

**121-146**Dagsordenspunkt 25 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA\*

*-status*

KOM(2010)0094

## **Dagsordenspunkt 1: Europæisk pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil fremlægge et forslag til en europæisk pagt vedrørende bekæmpelse af syntetiske euforiserende stoffer. Pagten indebærer, at EU-medlemsstaterne og relevante EU-institutioner skal styrke indsatsen mod dels produktion af og handel med syntetiske stoffer, dels mod smugling af stoffer, der kan bruges til fremstilling heraf (prækursorer). Pagten lægger endvidere op til indførelse af øgede forholdsregler mod nye psykoaktive stoffer og øget fokus på uddannelse og træning af relevante retshåndhævende myndigheder. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og vil ikke have statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.*

### **1. Baggrund**

I juni 2010 vedtog Rådet som led i udmøntningen af Stockholm-programmet og EU's interne sikkerhedsstrategi en europæisk pagt om bekæmpelse af narkotikasmugling, der fokuserer på bekæmpelse af kokain- og heroinsmugling samt på konfiskation af aktiver hidrørende fra narkotikakriminalitet.

Af pagten om bekæmpelse af narkotikasmugling fremgår bl.a., at der i 2011 vil blive lanceret et lignende initiativ mod syntetisk narkotika. På denne baggrund forventes det polske formandskab på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 at fremlægge et forslag til en europæisk pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer med henblik på vedtagelse.

### **2. Indhold**

Forslaget til den europæisk pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer lægger op til, at EU-medlemsstaterne og relevante EU-institutioner skal styrke indsatsen dels mod produktion af og handel med syntetiske stoffer, dels mod smugling af stoffer, der kan bruges til fremstilling heraf (prækursorer). Pagten lægger endvidere op til indførelse af forholdsregler

mod nye psykoaktive stoffer og øget fokus på uddannelse og træning af retshåndhævende myndigheder involveret i indsatsen mod produktionsfaciliteter og produktion af ulovlige syntetiske stoffer.

Vedrørende bekæmpelse af produktion af syntetiske stoffer lægges der bl.a. op til, at Europol og Eurojust skal deltage i koordineringen af operationelle aktiviteter i forbindelse med ulovlig produktion af syntetiske stoffer på tværs af medlemsstaterne, og at det Europæiske System til Narkotikaprofilering (EDPS) skal udnyttes fuldt ud med henblik på at integrere retskemisk profilering i indsatsen mod narkotikakriminalitet. Herudover skal medlemsstaterne styrke udvekslingen af information om produktionsmetoder for ulovlige syntetiske stoffer og om omdannelse af prækursorer til syntetiske stoffer.

I forhold til bekæmpelse af handel med syntetiske stoffer og smugling af prækursorer lægger forslaget bl.a. op til, at de principper for afbrydelse af heroin- og kokainstrømme, som fremgår af den europæiske pagt om bekæmpelse af narkotikasmugling, bør anvendes på tilsvarende måde i forhold til syntetiske stoffer, og at samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder og toldmyndigheder skal styrkes, f.eks. ved anvendelse af fælles efterforskningshold. Endvidere lægges der op til styrket samarbejde med relevante lande i Østeuropa og Asien i form af f.eks. informationsudveksling, fælles operationelle aktiviteter og støtte til kapacitetsopbygning.

For så vidt angår forholdsregler mod nye psykoaktive stoffer fokuseres der på informationsudveksling – via bl.a. det såkaldte Early Warning System – mellem medlemsstaterne og relevante EU-agenturer vedrørende nye psykoaktive stoffer og deres skadevirkninger. Endvidere lægges der op til øget EU-regulering på området, og Kommissionen opfordres i den forbindelse til at udarbejde et forslag til revidering af den eksisterende retlige ramme for informationsudveksling, risikovurdering og kontrol med nye narkotiske stoffer, som er fastsat i Rådets afgørelse af 10. maj 2005 om udveksling af oplysninger om, risikovurdering af og kontrol med nye psykoaktive stoffer.

Endelig lægges der for så vidt angår uddannelse og træning af retshåndhævende myndigheder op til, at myndighedernes viden om metoder til produktion af ulovlige syntetiske stoffer samt opdagelse og håndtering af ulovlige produktionsfaciliteter opdateres, ligesom der lægges op til fælles træningsaktiviteter og inddragelse af dette område i CEPOL's uddannelsesprogrammer.

### **3. Gældende dansk ret**

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

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen forventes på nuværende tidspunkt ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

### **7. Andre landes kendte holdninger**

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 18.-19. juli 2011 fremlagde det polske formandskab et diskussionsoplæg om EU's narkotikapolitik og et udkast til en pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer.

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til indholdet af forslaget.

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget om en europæisk pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer.

Ved den indledende drøftelse af pagten på det uformelle rådsmøde den 18.-19. juli 2011 udtrykte man således fra dansk side, at Danmark hilste initiativet til en europæisk pagt for bekæmpelse af syntetiske stoffer velkomment.

### **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.



## **Dagsordenspunkt 2: Årsrapport 2011 om status for narkotikasituationen i Europa**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil blive præsenteret en rapport fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN) om narkotikasituationen i Europa. Det fremgår af EU's narkotikahandlingsplan for perioden 2009-2012, at Rådet skal undersøge problemerne i forhold til narkotika en gang om året på baggrund af bl.a. relevante årsrapporter fra EONN. Sagen giver ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til sagen. Fra dansk side forventer man at kunne tage præsentationen af årsrapporten fra EONN til efterretning.*

### **1. Baggrund**

I december 2004 vedtog Det Europæiske Råd EU's narkotikastrategi for 2005-2012. Strategien fastlægger de overordnede retningslinjer og mål for EU's indsats på narkotikaområdet i den nævnte periode. Strategien udmøntes gennem vedtagelse af to fire-årige handlingsplaner.

EU's narkotikahandlingsplan for perioden 2009-2012, som blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) i november 2008, er den anden og sidste handlingsplan inden for strategiens rammer. Det overordnede mål med handlingsplanen er en væsentlig nedbringelse af udbredelsen af stofbrug i befolkningen og at reducere den sociale og sundhedsmæssige skade, der er en følge af brug af og handel med stoffer.

Det fremgår af narkotikahandlingsplanen, at Rådet skal undersøge problemerne i relation til narkotika en gang om året på baggrund af bl.a. relevante årsrapporter fra Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN), Europol og Eurojust. Det forventes, at årsrap-

porten for 2011 fra EONN vil blive præsenteret på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

EONN blev oprettet i 1993 og er et af EU's decentraliserede agenturer. Formålet med overvågningscentret er at levere et faktisk overblik over Europas narkotikaproblemer til EU's institutioner og medlemsstater samt et solidt vidensgrundlag, der kan understøtte debatten på området. Overvågningscentret leverer bl.a. oplysninger til brug ved udformningen af strategier og lovgivningsinitiativer på narkotikaområdet.

## **2. Indhold**

Indholdet af EONN's årsrapport kendes endnu ikke.

Årsrapporten vil være baseret på oplysninger, som EONN har modtaget i form af nationale rapporter fra EU-medlemsstaterne. Årsrapporten forventes bl.a. at indeholde en samlet oversigt over Europas narkotikaproblemer og de foranstaltninger, der er truffet for at imødegå dem.

## **3. Gældende dansk ret**

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

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har ikke statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Sagen giver ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side forventer man at kunne tage præsentationen af EONN's årsrapport til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg.

### **Dagsordenspunkt 3: Kommissionens meddelelse om et europæisk system til sporing af midler til finansiering af terrorisme: løsningsmodeller**

*Revideret notat. Ændringer er anført i kursiv.*

Meddelelsen er ikke i sig selv omfattet af retsforbeholdet, men det må forventes, at et kommende forslag til retsakt om oprettelse af et europæisk system til sporing af midler til finansiering af terrorisme vil være omfattet af forbeholdet.

**(KOM(2011)429)**

#### **Resumé**

*Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil fremlægge sin meddelelse om et europæisk system til sporing af finansiering af terrorisme med henblik på en indledende drøftelse af de løsningsmuligheder, som Kommissionen har beskrevet i meddelelsen, og som vil kunne danne grundlag for et tilsvarende forslag til retsakt. Sagen var sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011, men blev på grund af tidsnød taget af dagsordenen. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om et kommende forslag om oprettelse af et europæisk system til sporing af finansiering af terrorisme (TFTS-system) vil rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Meddelelsen har i sig selv ikke statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser. Da et eventuelt kommende forslag til retsakt om oprettelse af et europæisk TFTS-system må forventes at ville være omfattet af det danske retsforbehold, vil et sådant forslag heller ikke have statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.*

#### **1. Baggrund**

EU indgik den 27. juli 2010 en aftale med USA om behandling og overførsel af oplysninger om finansielle transaktioner (TFTP-aftalen). Aftalen, der trådte i kraft den 1. august 2010, har til formål at stille oplysninger om finansielle overførsler, der lagres inden for EU af udbydere af internationale finansielle betalingstjenester, til rådighed for det amerikanske finansministerium med henblik på forebyggelse, efterforskning, opsporing eller retsforfølgning af terrorisme eller finansiering heraf. I forlængelse heraf opfordrede Rådet i juli 2010 Kommissionen til inden for et år at fremlægge en juridisk og teknisk

ramme for et europæisk system til sporing af midler til finansiering af terrorisme.

Det fremgår endvidere af artikel 11 i aftalen mellem EU og USA, at Kommissionen skal gennemføre en undersøgelse af, om det er muligt at indføre et tilsvarende EU-system, der gør det muligt at sikre en mere målrettet overførsel af data om finansielle overførsler.

På denne baggrund fremlagde Kommissionen den 13. juli 2011 en meddelelse om et europæisk system til sporing af midler til finansiering af terrorisme. Kommissionen beskriver i meddelelsen, hvilke skridt der vil skulle gennemføres med henblik på at fastlægge den juridiske og tekniske ramme for et kommende TFTS-system (Terrorist Finance Tracking System). Kommissionen beskriver endvidere tre mulige modeller for indretningen af et europæisk TFTS-system.

Kommissionen har i forbindelse med udarbejdelsen af meddelelsen haft drøftelser med en række aktører, herunder bl.a. medlemsstaterne, databeskyttelsesmyndigheder, Europol og de amerikanske myndigheder, der er involveret i gennemførelsen af TFTP-aftalen.

*Det forventes, at Kommissionens præsentation af meddelelsen vil blive fulgt op af en indledende drøftelse af de løsningsmodeller, der er beskrevet i meddelelsen.*

## **2. Indhold**

### **2.1. Formål**

Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at formålet med et europæisk TFTS-system er at styrke EU's indsats mod terrorisme og finansieringen heraf. Ifølge Kommissionen tyder de foreløbige amerikanske erfaringer med TFTP-aftalen på, at et europæisk TFTS-system vil kunne styrke EU's og medlemsstaternes indsats mod terrorisme og finansieringen heraf.

Formålet med et europæisk TFTS-systemet er samtidig at begrænse overførelsen af personoplysninger til tredjelande, idet videregivelse af store mængder af ubehandlede personoplysninger, således som det sker i medfør af TFTP-aftalen, kan indebære en krænkelse af borgernes grundlæggende rettigheder. Ved at etablere et europæisk TFTS-system på EU's område sikres det, at behandling af data, der indeholder

personoplysninger, sker i overensstemmelse med EU's databeskyttelsesregler og charteret om grundlæggende rettigheder.

## **2.2. Funktion**

Gennemførelse af et europæisk TFTS-system vil ifølge meddelelsen indebære, at medlemsstaterne og bestemte EU-institutioner får adgang til visse data fra udbydere af finansielle betalingstjenester vedrørende økonomiske transaktioner. Ifølge Kommissionen vil et system, der har til formål at spore finansieringen af terrorisme, skulle indeholde elementer, der kan sikre varetagelsen af følgende funktioner:

- Forberedelse og udstedelse af anmodninger til den eller de udpegede udbydere af finansielle betalingstjenester om de rådata, der skal stilles til rådighed,
- modtagelse og lagring af rådata fra den eller de udpegede udbydere, herunder implementering af et system for datasikkerhed,
- gennemførelse af faktiske søgninger i de leverede data,
- tilsyn med og godkendelse af gennemførelsen af søgninger i de leverede data,
- analyse og formidling af søgeresultater og
- gennemførelse af databeskyttelsesordninger.

Kommissionen lægger i tilknytning hertil op til, at medlemsstaterne i forbindelse med den nærmere udformning af disse funktioner skal tage stilling til bl.a., hvilken eller hvilke udbydere af betalingstjenester der skal knyttes til systemet, hvilke betalingsdata der skal anvendes, og hvorvidt systemet skal omfatte både nationale og internationale transaktioner. Medlemsstaterne bør endvidere overveje, om TFTS-systemet også skal kunne bruges til forebyggelse og bekæmpelse af andre typer lovovertrædelser end terrorisme.

Kommissionen peger desuden på, at medlemsstaterne i forbindelse med etableringen og indretningen af TFTS-systemet skal inddrage overvejelser om bl.a. effektivitet, databeskyttelse, datasikkerhed, lagring af data,

udnyttelse af eksisterende instrumenter og deling af oplysninger mellem medlemsstaterne og EU.

For så vidt angår de finansielle konsekvenser anfører Kommissionen, at de i vidt omfang vil afhænge af, hvilken løsning der vælges, men at foreløbige beregninger viser, at omkostningerne for et TFTS-system på EU-plan vil ligge i størrelsesordenen 33-47 millioner euro i forbindelse med oprettelse og yderligere 7-11 millioner euro til den årlige drift. Rent nationale systemer vil imidlertid være betydeligt dyrere, idet sådanne anslås samlet at ville koste 390 millioner euro i oprettelse og 37 millioner euro i årlig drift. I forhold de tre skitserede modeller for et TFTS-system på EU-plan, som der er nærmere redegjort for nedenfor, vil løsningsmodel 3 være den dyreste, mens løsningsmodel 2 vil være den billigste.

### **2.3. Indretning**

Kommissionen har på baggrund af de foreløbige undersøgelser, herunder møderne med interessenterne, udarbejdet tre forslag til løsningsmodeller for, hvordan et europæisk TFTS-system kan indrettes. De foreslåede løsningsmodeller er ”hybridløsninger”, der lægger op til, at både medlemsstaterne og en central enhed eller platform på EU-niveau indgår i modellerne. Kommissionen har ikke taget stilling til, hvilken af de tre modeller der bør anvendes.

Model 1 indebærer oprettelse af en central europæisk TFTS-enhed, som er ansvarlig for de funktioner, der er beskrevet ovenfor i afsnit 2.2.

Medlemsstaterne skal efter denne model kunne anmode TFTS-enheden om, at der gennemføres søgninger på deres vegne, eller om at deres egne analytikere får adgang til at gennemføre søgninger. Medlemsstaternes anmodninger skal være begrundede eller forhåndsgodkendt af en kompetent national judiciel myndighed.

Denne model indebærer endvidere inddragelse af Eurojust og Europol i gennemførelsen af TFTS-systemet, idet der lægges op til, at de to EU-agenturer bl.a. skal udføre kontrolopgaver mv. Det vil i den forbindelse skulle overvejes, om retsakterne for Eurojust og Europol skal ændres.

Model 2 indebærer ligeledes oprettelse af en central europæisk TFTS-enhed, som udfører de funktioner, der er beskrevet i afsnit 2.2. Men TFTS-enheden vil efter denne model ikke have adgang til at analysere og sammenligne søgeresultater, der hidrører fra søgninger foretaget på vegne

af medlemsstaterne. I disse situationer vil TFTS-enheden alene skulle udføre søgningen og levere resultatet i en overskuelig form til medlemsstaterne, der herefter vil stå for analysen. Det indebærer også, at medlemsstaternes anmodninger om gennemførelse af søgninger ikke skal begrundes overfor TFTS-enheden. For så vidt angår søgninger og analyser, der gennemføres på vegne af EU-institutionerne, USA og andre tredjelande vil TFTS-enheden imidlertid være ansvarlig for at analysere søgeresultaterne.

Endvidere indebærer model 2 på samme måde som model 1, at Eurojust og Europol inddrages i gennemførelsen af TFTS-systemet. Det vil i den forbindelse ligeledes skulle overvejes, om retsakterne for Eurojust og Europol skal ændres.

Model 3 indebærer oprettelse af en ny enhed eventuelt baseret på den platform, der anvendes af de nationale Financial Intelligence Units (FIU-enheder), der er etableret som en del af det europæiske samarbejde om hvidvaskningsbekæmpelse. Den nye enhed vil skulle udstede anmodninger om rådata til den eller de udpegede udbydere ved at samle de behov, som de nationale FIU'er har angivet, i én enkelt anmodning, som vil blive verificeret og godkendt på centralt plan. Efter modellen vil medlemsstaterne selv – via en fælles europæisk it-plattform, der f.eks. kan baseres på det kommunikationsnetværk, som FIU-netværket benytter (FIU-plattformen) – få adgang til at gennemføre søgninger i den modtagne rådata. Hvorvidt søgninger er velbegrundede og har en sammenhæng med terrorisme vil blive kontrolleret på nationalt plan. De nationale platforme vil også kunne stille oplysninger til rådighed uopfordret.

Den nye enhed vil blive i stand til at gennemføre søgninger og analysere resultaterne på vegne af EU-institutionerne, USA og tredjelande, med hvilke EU har undertegnet en aftale. Den vil endvidere kunne levere oplysninger uopfordret.

Model 3 indebærer, at der udpeges en EU-myndighed, der skal behandle anmodninger fra borgere om adgang til oplysninger og om berigtigelse eller sletning af oplysninger.

For alle tre modeller gælder det, at databeskyttelse, dataintegritet, datasikkerhed samt kontrol af overensstemmelsen med beskyttelses- og kontrolforanstaltningerne skal sikres på EU-niveau.



### **3. Gældende dansk ret**

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

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

*Meddelelsen i sig selv har ikke statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.*

Da et forslag om oprettelsen af et europæisk TFTS-system må forventes at ville være omfattet af det danske retsforbehold, vil et sådant forslag *heller* ikke have statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

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

### **7. Andre landes kendte holdninger**

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

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

*Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for et operationelt system til sporing af midler til finansiering af terrorisme. En nærmere stillingtagen til Kommissionens forslag vil imidlertid forudsætte en grundig drøftelse af sagen med politiet og andre relevante aktører. I den forbindelse skal en række politifaglige, økonomiske og persondatarelige spørgsmål drøftes.*

### **9. Europa-Parlamentet**

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været *drøftet på et møde* i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *12. oktober 2011*.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Sagen har *senest* været forelagt for *Folketingets partier* den *19. september 2011* til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den *22.-23. september 2011*.

## **Dagsordenspunkt 4: EU-USA-aftalen om databeskyttelse\***

Revideret notat. Ændringer er anført i kursiv.

*Sagen er omfattet af retsforbeholdet.*

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

*Det forventes, at der på rådsmødet den 27.- 28. oktober 2011 vil blive orienteret om status for forhandlingerne om en generel aftale mellem EU og USA om rammerne for udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde. Det er hensigten, at den endelige aftale skal indeholde forslag til nogle overordnede principper, som vil kunne iagttages i forbindelse med indgåelse af konkrete aftaler om udveksling af personoplysninger mellem EU og USA. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har på det foreliggende grundlag ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side forventer man at kunne tage orienteringen til efterretning. Aftalen forventes at være omfattet af det danske retsforbehold. I den forbindelse bemærkes imidlertid, at, i det omfang aftalen får karakter af en blandet aftale, vil de enkelte medlemsstater (også) bindes rent folkeretligt. Det betyder, at Danmark i det tilfælde vil være bundet af aftalen på folkeretligt grundlag.*

### **1. Baggrund**

Det blev i 2006 besluttet at nedsætte en ”High Level Contact Group on data protection and data sharing” (HLCG) – bestående af repræsentanter fra EU (Kommissionen og Rådet) og USA (US Department of Justice, Department of Homeland Security og Department of State) – med henblik på bl.a. at identificere en række fælles grundlæggende databeskyttelsesretlige principper, der vil kunne inddrages i forbindelse med fremtidige forhandlinger mellem EU og USA vedrørende udveksling af oplysninger i forbindelse med ”law enforcement”.

HLCG udarbejdede på denne baggrund 12 principper, som vil kunne inddrages i forbindelse med udarbejdelsen af såvel en generel aftale vedrørende persondatabeskyttelse, som specifikke retsakter i relation til persondatabeskyttelse. Som eksempler på specifikke retsakter, hvor de 12 principper kunne have været anvendt, kan nævnes PNR-aftalen (om udveks-

ling af flypassagerlister) og SWIFT-aftalen (om udveksling af konto- og betalingsoplysninger).

På baggrund af arbejdet i HLCG vedtog Rådet (*retlige og indre anliggender*) på mødet den 2.-3. december 2010 et forhandlingsmandat, som gav Kommissionen mulighed for – på nogle nærmere angivne betingelser – at forhandle en generel databeskyttelsesaftale med USA. Aftalen vil skulle indeholde en række overordnede databeskyttelsesprincipper, som konkrete aftaler mellem EU og USA fremover vil kunne bygge på.

## **2. Indhold**

*Ifølge det forhandlingsmandat, som der blev opnået enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010, bemyndiges Kommissionen til at forhandle en generel aftale mellem EU og USA om rammerne for udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde. Forhandlingsmandatet indeholder forslag til nogle overordnede databeskyttelsesprincipper, som vil kunne lægges til grund i forbindelse med indgåelse af konkrete aftaler om udveksling af personoplysninger mellem EU og USA.*

Forhandlingsmandatet *indebærer således*, at der kan forhandles en generel aftale mellem EU og USA, som vil kunne finde anvendelse på overførsel og behandling af personoplysninger inden for aftalens anvendelsesområde til og fra Den Europæiske Unions institutioner mv., Den Europæiske Unions medlemsstater og amerikanske offentlige myndigheder med ansvar for forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for rammerne af politi- og retssamarbejdet i straffesager.

*Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil blive redegjort for status for Kommissionens forhandlinger med USA om indgåelse af en generel aftale om rammerne for udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde.*

*Vedrørende forhandlingsforløbet kan det oplyses, at der har været afholdt en række møder mellem Kommissionen og de amerikanske myndigheder. Drøftelserne har efter det oplyste særligt vedrørt spørgsmål om håndtering*

*af følsomme oplysninger, proportionalitet, ansvar og kompensation samt ikke-diskrimination.*

### Hjemmelsgrundlaget

*Det bemærkes, at hjemmelsgrundlaget for den kommende aftale ikke fremgår af forhandlingsmandatet. Det følger dog af de forhandlingsdirektiver, der er fastlagt i mandatet, at aftalen vil finde anvendelse i forbindelse med udveksling af personoplysninger som led i forebyggelse, efterforskning og forfølgning af kriminalitet, herunder terrorisme, inden for det politimæssige og retlige samarbejde omfattet af TEUF, 3. del, afsnit V, kapitel 4 og 5.*

Hvis en kommende aftale fremsættes med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V, vil aftalen være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lisabontraktaten, vil på den baggrund finde anvendelse. Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

*I det omfang den kommende aftale får karakter af en blandet aftale (dvs. en aftale mellem både EU og USA og mellem de enkelte medlemsstater og USA), vil de enkelte medlemsstater imidlertid (også) blive bundet af aftalen på et folkeretligt grundlag. Det betyder, at Danmark i det tilfælde vil være folkeretligt bundet af aftalen.*

### **3. Gældende dansk ret**

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

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen vurderes på det foreliggende grundlag hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man overordnet positiv i forhold til, at der fastsættes nogle generelle grundlæggende databeskyttelsesretlige principper, der kan danne grundlag for indgåelse af konkrete aftaler om udveksling af personoplysninger mellem EU og USA.

Fra dansk side lægges der i den forbindelse vægt på, at den kommende generelle aftale mellem EU og USA vil tage udgangspunkt i de principper, der er beskrevet *i det forhandlingsmandat, som der blev opnået enighed om i Rådet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010.*

## **9. Europa-Parlamentet**

*Forslaget til Kommissionens forhandlingsmandat blev drøftet på et møde i Europa-Parlamentet den 10. november 2010. I forlængelse heraf vedtog Parlamentet den 11. november 2010 en resolution, der bredt støtter op om indholdet af Kommissionens forhandlingsmandat.*

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 12. oktober 2011.*

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget**

*Forslaget til Kommissionens forhandlingsmandat har været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget forud for rådsmøderne den 8.-9. november og den 2.-3. december 2010.*

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **Dagsordenspunkt 5: Kommissionens præsentation af forslag til forordning om en fælles europæisk køberet**

Nyt notat

Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM (2011) 0284 endelig**

#### **Resumé**

*Forslaget til forordning er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil præsentere et forslag til forordning om en fælles europæisk køberet. Ifølge forslaget vil den fælles europæiske køberet på frivilligt grundlag kunne anvendes af kontraktparter som et alternativ til de enkelte medlemslandes køberetlige regler. Forslaget indeholder bl.a. regler om fortolkning af aftalen, urimelige aftalevilkår, parternes pligter og rettighe-der ved aftaler om køb af varer mv. Det er regeringens foreløbige vurde-ring, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekven-ser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlems-staters holdninger til forslaget. Da der er tale om et ganske omfattende forslag, og da der endnu ikke er iværksat høring vedrørende forslaget, fin-des der fra dansk side ikke på nuværende tidspunkt at burde tages endeligt stilling til forslaget. Fra dansk side forventer man dog at kunne tage præ-sentationen af Kommissionens forslag til efterretning.*

#### **1. Baggrund**

Kommissionen offentliggjorde i 2003 en handlingsplan (KOM(2003) 68), hvori den bl.a. foreslog, at der – med henblik på at forbedre den europæiske aftaleret og gøre den mere ensartet – indføres en fælles referenceramme, der omfatter fælles principper, definitioner og standardregler, som lovgivningsmyndighederne på EU-plan skal anvende ved udarbejdelse eller ændring af lovgivning. Kommissionen etablerede herefter et internationalt akademisk netværk, der skulle lave en forberedende juridisk analyse med henblik på vedtagelse af en sådan fælles referenceramme. Netværkets arbejde blev i 2009 afsluttet med offentliggørelsen af et udkast til en fælles

referenceramme (Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)).

I Stockholm-programmet opfordrer Det Europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte et forslag til en fælles referenceramme og til at undersøge bl.a. det aftaleretlige spørgsmål og behovet for eventuelle yderligere tiltag på dette område nærmere.

Kommissionen nedsatte på den baggrund i april 2010 en ekspertgruppe, der skulle undersøge, om der kan indføres et brugervenligt europæisk aftaleretligt instrument, som vil kunne gavne forbrugerne og erhvervslivet, og som samtidig kan garantere den retlige sikkerhed.

Kommissionen udarbejdede endvidere en grønbog, som blev sendt i høring den 1. juli 2010. Grønbogen indeholder syv modeller, som Kommissionen ser som mulige løsninger for indførelsen af et europæisk aftaleretligt instrument med henblik på at styrke det indre marked. Det drejer sig om 1) offentliggørelse af ekspertgruppens resultater, 2) en officiel ”værktøjskasse” for lovgivende myndigheder, 3) en kommissionshenstilling om europæisk aftaleret, 4) en forordning om indførelse af en frivillig europæisk aftaleret, 5) et direktiv om europæisk aftaleret, 6) en forordning om indførelse af europæisk aftaleret og 7) en forordning om indførelse af europæisk civillov.

Den 3. maj 2011 afgav ekspertgruppen sin rapport om et muligt fremtidigt EU-instrument om en europæisk kontraktsret. Rapporten indeholder et udkast til retsakt, der kan finde anvendelse både i forhold til forbrugeraftaler og aftaler mellem erhvervsdrivende, og som indeholder regler om bl.a. aftaleindgåelse, fortolkning af aftalen og urimelige aftalevilkår, parternes forpligtelser mv. Efter udkastet skal dette gælde i forhold til aftaler om salg af en vare, parternes forpligtelser mv. i tjenesteydelsesaftaler, erstatning og rentebetaling mv. samt regler om forældelse.

Kommissionen fremsatte den 11. oktober 2011 forslag til Rådets og Europa-Parlamentets forordning om en fælles europæisk køberet. Forslaget bygger på løsningsmodel 4 i Kommissionens grønbog, det vil sige en fælles europæisk køberet, der på frivilligt grundlag kan anvendes af kontraktparter som et alternativ til de enkelte medlemslandes aftale- og køberetlige regler.



## **2. Indhold**

Forslaget er fremsat med henvisning til TEUF artikel 114, hvorefter der kan vedtages foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion.

Forslaget består af tre dele: En forordning, bilag I (en fælles europæisk køberet) og bilag II (standardoplysninger, som sælgeren skal give forbrugeren inden en aftale om at anvende den fælles europæiske køberet).

### **2.1. Forordningen**

Forordningen indeholder bl.a. bestemmelser om formål og anvendelsesområde.

Det overordnede formål med forordningen er således at forbedre betingelserne for det indre markeds etablering og funktion ved at fastsætte fælles aftaleretlige regler.

Den fælles europæiske køberet kan ifølge forslaget anvendes på grænseoverskridende aftaler om køb af varer, aftaler om levering af digitalt indhold og aftaler om levering af tilknyttede tjenesteydelser. Aftaler med et såkaldt blandet formål, dvs. aftaler der indeholder andre elementer end køb af varer, levering af digitalt indhold, levering af tilknyttede tjenesteydelser og forbrugerkreditaftaler er derimod undtaget fra forordningens anvendelsesområde.

Ved en grænseoverskridende aftale mellem erhvervsdrivende forstås en aftale, hvor parterne har sædvanligt opholdssted i forskellige lande, hvoraf mindst et landene er en medlemsstat. En aftale mellem en erhvervsdrivende og en forbruger anses for at være grænseoverskridende, hvis forbrugers adresse, leveringsadressen eller faktureringsadressen er i en andet land end den erhvervsdrivendes adresse, og mindst et af disse lande er et medlemsland.

Ifølge forslaget kan den fælles europæiske køberet anvendes, hvis sælgeren er erhvervsdrivende. Hvis alle parter i aftalen er erhvervsdrivende, kan den fælles europæiske køberet dog kun anvendes, hvis mindst én af parterne er en lille eller mellemstor virksomhed. Ved en lille eller mellemstor virksomhed forstås en virksomhed, som beskæftiger mindre end 250 per-

soner, og som har en årsomsætning på højst 50 millioner euro eller en årlig balance på højst 43 millioner euro.

Anvendelsen af den fælles europæiske køberet er frivillig og forudsætter, at kontraktparterne indgår aftale herom. I forbrugeraftaler er en aftale om anvendelse af den fælles europæiske aftaleret kun gyldig, hvis forbrugers samtykke er givet i en udtrykkelig erklæring, der er adskilt fra aftalen om kontraktindgåelse.

Medlemslandene har mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske køberet også skal kunne finde anvendelse på indenlandske aftaler mellem erhvervsdrivende og forbrugeraftaler. Medlemslandene har endvidere mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske køberet skal kunne finde anvendelse på aftaler, hvor alle parterne er erhvervsdrivende, men hvor ingen af parterne er en lille eller mellemstor virksomhed.

## **2.2. Bilag I – fælles europæiske købelov**

### **Kapitel 1 (indledende bestemmelser)**

Kapitel 1 indeholder nogle generelle aftaleretlige principper, herunder princippet om, at parterne skal handle i overensstemmelse med almindelig hæderlighed og god forretningsskik. Endvidere fastlægges princippet om aftalefrihed. Parterne kan således – medmindre en bestemmelse udtrykkeligt er gjort obligatorisk – fravige bestemmelserne i den fælles europæiske købelov. I kapitlet fastslås det også, at der som udgangspunkt ikke gælder formkrav for aftalers indgåelse.

Herudover indeholder kapitlet bl.a. bestemmelser om anvendelse af forskellige aftaleretlige begreber, f.eks. standardvilkår, ophævelse og reklamation.

### **Kapitel 2 (aftaleindgåelse)**

Kapitel 2 indeholder en række bestemmelser om aftaleindgåelse, herunder om parternes ret til at modtage en række oplysninger forud for kontraktens indgåelse og om, indgåelse af en aftale (tilbud og accept).

Herudover indeholder kapitlet bestemmelser om forbrugers fortrydelsesret i fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted og be-

stemmelser om aftalers ugyldighed som følge af vildfarelse, svig, trusler og udnyttelse.

### **Kapitel 3 (aftalens indhold)**

Kapitel 3 indeholder en række regler om aftalefortolkning, samt regler om fastlæggelse af aftalens indhold og retsvirkninger.

Herudover indeholder kapitlet regler om urimelige kontraktvilkår, der ikke har været individuelt forhandlet (standardvilkår). Der er endvidere fastsat forskellige regler for, hvornår et aftalevilkår kan anses for urimeligt i henholdsvis forbrugeraftaler og aftaler mellem erhvervsdrivende. For så vidt angår forbrugeraftaler er der desuden opregnet en liste over kontraktvilkår, der altid er urimelige, og en liste over kontraktvilkår, der formodes at være urimelige.

### **Kapitel 4 (parternes forpligtelser og rettigheder i købsaftaler og aftaler om levering af digitalt indhold)**

Kapitel 4 indeholder en række bestemmelser om sælgers pligter, herunder sælgers pligt til rettidig levering og levering af en mangelfri ydelse. Kapitlet indeholder endvidere bestemmelser om købers forpligtelser navnlig i forhold til betaling for den købte ydelse.

Herudover indeholder kapitlet bestemmelser om henholdsvis sælgers og købers misligholdelsesbeføjelser samt bestemmelser om risikoens overgang.

### **Kapitel 5 (parternes forpligtelser og rettigheder i tilknyttede aftaler om levering af tjenesteydelser)**

Kapitel 5 indeholder en række bestemmelser om sælgers og købers rettigheder og forpligtelser i tilfælde, hvor sælger i tilknytning til en aftale om køb af en vare eller levering af digitalt indhold, leverer en tjenesteydelse, f.eks. installering, reparation eller vedligeholdelse.

### **Kapitel 6 (erstatning og renter)**

Kapitel 6 indeholder en række bestemmelser om erstatning. I kapitlet fastslås det bl.a., at kreditor som følge af debtors manglende opfyldelse af en

forpligtelse har krav på en erstatning. Denne erstatning fastsættes som udgangspunkt således, at kreditor stilles, som om aftalen var opfyldt. Kapitlet indeholder endvidere nogle generelle principper for erstatningsudmålingen, herunder regler om kreditors pligt til at begrænse tabet.

Herudover indeholder kapitlet bestemmelser om renter ved forsinket betaling i henholdsvis forbrugeraftaler og aftaler indgået mellem erhvervsdrivende.

### **Kapitel 7 (tilbagelevering)**

Kapitel 7 indeholder regler om, hvad der skal tilbageleveres, når en aftale er ugyldig eller hæves. I kapitlet fastslås det således, at hver part har pligt til at tilbagelevere det modtagne, hvis aftalen er ugyldig eller hæves, og at en part skal betale det modtages værdi, hvis tilbagelevering ikke er mulig. Kapitlet indeholder endvidere regler om betaling for brug af varen, betaling af renter for modtagne penge og kompensation for udgifter.

### **Kapitel 8 (forældelse)**

I kapitel 8 er der fastsat regler om, at retten til at håndhæve opfyldelsen af en forpligtelse og enhver tilknyttet ret, er undergivet forældelse inden for nærmere fastsatte frister.

Der er fastsat to forældelsesfrister. Den korte forældelsesfrist er på 2 år og den lange forældelsesfrist på 10 år, idet krav på erstatning for personskade dog først forældes efter 30 år. Kapitlet indeholder nærmere regler om fristernes beregning, regler om suspension og regler om forlængelse af fristerne.

### **Appendiks I-II**

Appendiks I indeholder en standardformular om købers fortrydelsesret, som den erhvervsdrivende skal give forbrugeren i fjernsalgsaftaler og aftaler indgået uden for fast forretningssted, mens appendiks II indeholder en blanket, som skal anvendes, hvis forbrugeren ønsker at hæve aftalen.

### **2.3. Bilag II – standardoplysninger**

Bilag II indeholder standardoplysninger, som den erhvervsdrivende skal give forbrugeren forud for indgåelse af en aftale om anvendelse den fælles

europæiske køberet. Det drejer sig om en række oplysninger om forbrugers rettigheder henholdsvis før og efter købsaftalens indgåelse, herunder bl.a. oplysninger om fortrydelsesret, rettigheder i tilfælde af at varen er mangelfuld eller ikke leveres og reglerne om forældelse.

### **3. Gældende dansk ret**

Aftaleretten er i dansk ret i vidt omfang lovreguleret, men der gælder også en række ulovbestemte principper mv. Endvidere er der på mange væsentlige områder inden for erhvervslivet udarbejdet standardvilkår eller standardaftaler, f.eks. AB 92 vedrørende entreprisforhold.

Aftaleretten bygger på et princip om aftalefrihed, det vil sige at der kan indgås aftaler med hvem, man vil, og med det indhold, som parterne kan blive enige om. Princippet er dog fraveget i en række love, bl.a. indenfor forbrugerområdet.

Aftaleloven indeholder generelle regler om navnlig aftaleindgåelse, aftalers ugyldighed og fuldmagtsforhold. Loven indeholder desuden visse særlige regler om forbrugerftaler. Loven gælder – med undtagelse af de særlige regler om forbrugerftaler – kun, hvis ikke andet er aftalt eller følger af handelsbrug (kutyme).

Købeloven indeholder generelle regler om indhold og opfyldelse af aftaler om køb af løsøre. Lovens regler kan uden for forbrugerforhold fraviges ved aftale.

Den internationale købelov gennemfører dele af FN's konvention om aftaler om internationale køb (CISG) her i landet. Loven gælder kun for handelskøb, og hvis parterne har forretningssted i flere lande.

Andre generelle love om aftaleretlige spørgsmål er bl.a. gældsbrevsloven, forældelsesloven og renteloven.

På forbrugerområdet er der i seneste årtier ud over de særlige forbrugerregler i aftaleloven og købeloven gennemført en omfattende aftaleretlig lovgivning om bestemte aftaletyper mv. Det gælder f.eks. kreditaftaleloven og lov om visse forbrugerftaler, der indeholder bestemmelser, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Den europæiske køberet skal ifølge forslaget kunne anvendes af kontraktparter på frivilligt grundlag som et alternativ til nationale aftale- og køberetlige regler. Forordningen om en fælles europæisk køberet vil således skulle gælde ved siden af de danske aftale- og køberetlige regler.

Forordningen vil, hvis den vedtages efter EUF-traktatens artikel 114 om det indre marked, finde direkte anvendelse i Danmark. Forordningsforslaget skal således som udgangspunkt ikke gennemføres i dansk ret ved lovændringer.

Medlemslandene har dog efter forslaget til forordning pligt til at fastsætte passende sanktioner i tilfælde, hvor den erhvervsdrivende tilsidesætter sin forpligtelse til at sikre sig forbrugersens samtykke og til at give forbrugeren en række oplysninger forud for indgåelse af en aftale om anvendelse den fælles europæiske køberet.

Medlemslandene har herudover mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske køberet også skal kunne finde anvendelse på indenlandske aftaler mellem erhvervsdrivende og forbrugerftaler. Medlemslandene har endvidere mulighed for at fastsætte, at den fælles europæiske køberet skal kunne finde anvendelse på aftaler, hvor alle parterne er erhvervsdrivende, men hvor ingen af parterne er en lille eller mellemstor virksomhed.

Forslaget vurderes på det foreliggende grundlag ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er endnu ikke foretaget høring vedrørende forslaget.

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at formålet om at bidrage til et velfungerende indre marked ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslandene, idet forskelle i medlemslandes nationale aftaleret medfører betydelige meromkostninger i forbindelse med grænseoverskridende aftaler.

Medlemsstaterne vil ikke ved at vedtage foranstaltninger på nationalt niveau kunne fjerne de meromkostninger og den juridiske kompleksitet, som de erhvervsdrivende oplever i forbindelse med grænseoverskridende han-

del som følge af forskelle i national aftaleret. Forbrugerne vil endvidere vedblive med at opleve reducerede valgmuligheder og begrænset adgang til produkter fra andre medlemslande. Kun en koordineret indsats på EU-plan kan således bidrage til at fuldende det indre marked.

Det er på den baggrund regeringens foreløbige vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Der er tale om et ganske omfattende forslag, og der er endnu ikke iværksat høring vedrørende forslaget. Fra dansk side findes der derfor på nuværende tidspunkt ikke at burde tages endelig stilling til forslaget.

Det er dog fra dansk side helt afgørende, at danske forbrugeres retsstilling ikke forringes, og at retsforholdene ikke bliver så komplicerede, at forbrugere ikke vil være i stand til at gennemskue konsekvenserne af at indgå en aftale, der er omfattet af forslagets anvendelsesområde.

Fra dansk side forventer man at kunne tage præsentationen af forslaget til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet. Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, der indebærer, at Europa-Parlamentet er medlovgiver.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg. Et grundnotat om forslaget er under udarbejdelse og vil blive oversendt snarest.



## **Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og ret til kommunikation ved anholdelse\***

*Revideret notat. Ændringerne er anført i kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM (2011) 326 endelig**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og det har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget har til formål at fastsætte fælles minimumsstandarder i EU for mistænkte og tiltaltes ret til at få advokatbistand og til i forbindelse med anholdelsen at kommunikere med en tredjemand, f.eks. et familiemedlem, en arbejdsgiver eller en konsulær myndighed. Forslaget omfatter også personer, som anholdes med henblik på udlevering efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Forslaget er et led i en større lovgivningspakke, hvormed der lægges op til at indføre et sæt minimumsregler for processuelle rettigheder under straffesager i EU. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Danmark er generelt positivt indstillet over for forslaget.*

#### **1. Baggrund**

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 30. november 2009 en såkaldt køreplan med henblik på at styrke den mistænkte eller tiltaltes proceduremæssige rettigheder i straffesager, hvorefter der skulle vedtages foranstaltninger vedrørende de mest grundlæggende processuelle rettigheder, som skulle behandles én ad gangen, og Kommissionen blev opfordret til at fremlægge de nødvendige forslag hertil. Rådet gav i den forbindelse udtryk for, at der endnu ikke var blevet gjort nok på EU-plan til at sikre individets grundlæggende rettigheder under straffesager.

I det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, fremhæves bl.a. betydningen af individets rettigheder i straffesager som en grundlæggende værdi i EU. Det vil også fjerne hindringer i den frie bevægelighed, hvis individets grundlæggende rettigheder beskyttes. I Stockholm-programmet omtales køreplanen som en integreret del af det fleråri-

ge program, og Kommissionen opfordres til at fremsætte forslag til hurtig gennemførelse heraf.

*Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 vil lægge op til en politisk drøftelse af spørgsmålet om direktivforslagets anvendelsesområde og spørgsmålet om retsvirkningerne i tilfælde af tilsidesættelse af retten til advokatbistand.*

### Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), 3. del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder således anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel gennemførelse af forslaget er derfor ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt om forslaget**

Forslaget til direktiv, der er fremsat efter artikel 82, stk. 2, i TEUF, har til formål at fastsætte fælles minimumsstandarder for de rettigheder, som mistænkte og tiltalte samt personer, der eventuelt skal udleveres efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, har til at få adgang til advokatbistand og til ved anholdelsen at kommunikere med en tredjemand, f.eks. et familiemedlem, en arbejdsgiver eller en konsulær myndighed.

Forslaget bygger i vidt omfang på artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men på visse punkter går forslaget dog videre end EMRK.

Forslaget indeholder desuden regler om ret til at kontakte de konsulære myndigheder for udlændinge, som bliver frihedsberøvet. Retten følger allerede af Wiener-konventionen fra 1963 om konsulære forbindelser, der fastsætter, at en udenlandsk statsborger ved anholdelse eller frihedsberøvelse har ret til at anmode om, at vedkommendes konsulat underrettes om frihedsberøvelsen, og til at modtage besøg af konsulære embedsmænd.

## **2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget**

Der lægges op til, at direktivet skal finde anvendelse fra det tidspunkt, hvor en person bliver gjort opmærksom på, at den pågældende er mistænkt eller tiltalt for at have begået en lovovertrædelse, og indtil sagens afslutning.

Forslaget indeholder bestemmelser om, hvornår en sigtet har ret til en advokat. Således skal der gives adgang til advokatbistand hurtigst muligt og senest ved frihedsberøvelsen, så snart det er muligt under hensyn til omstændighederne i den konkrete sag og i det mindste inden politiets afhøring. Der skal også gives adgang til advokatbistand f.eks. i forbindelse med, at myndighederne træffer beslutning om indsamling af beviser, medmindre dette ville være til skade for tilvejebringelse af beviserne.

Forslaget indeholder desuden nærmere regler om indholdet af retten til advokatbistand, herunder bl.a. at den mistænkte eller tiltalte skal have ret til at mødes med advokaten, og at advokaten skal have ret til at være til stede under afhøringer og til at stille spørgsmål mv. Varigheden og hyppigheden af møderne mellem den mistænkte eller tiltalte må ikke begrænses på nogen måde, der kan være til skade for hans ret til forsvar.

Forslaget tilsigter endvidere at regulere retten til kommunikation i forbindelse med anholdelse, således at en person, der frihedsberøves i forbindelse med en straffesag, snarest muligt efter anholdelsen har ret til at kommunikere med en person efter eget valg, f.eks. et familiemedlem eller en arbejdsgiver. Desuden skal repræsentanter for børn, der frihedsberøves, underrettes hurtigst muligt herom.

Der foreslås endvidere regler om retten for udlændinge til at underrette de konsulære eller diplomatiske myndigheder om frihedsberøvelsen. Direktivforslaget fastslår desuden fortroligheden af kommunikationen mellem en forsvarer og en mistænkt eller tiltalt.

Forslaget indeholder en begrænset adgang til at fravige reglerne om adgangen til advokatbistand og indholdet af denne ret, retten til kommunikation ved anholdelse og retten til at kommunikere med konsulære eller diplomatiske myndigheder. En fravigelse skal således være begrundet i tvungne hensyn til hurtigt at afværge alvorlige konsekvenser for andre menneskers liv eller fysiske integritet og må ikke alene være begrundet i den påståede lovovertrædelses art eller grovhed. Desuden må en fravigelse ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt, og den skal være begrænset til det kortest mulige tidsrum og må i intet tilfælde forlænges til retssagens begyndelse. Endelig må en fravigelse ikke være til hinder for en retfærdig rettergang.

Forslaget indebærer desuden en regulering af, under hvilke omstændigheder en mistænkt eller tiltalt kan give afkald på rettigheder i henhold til direktivet, herunder at den mistænkte eller tiltalte skal have fuldt kendskab til konsekvenserne af et afkald, og at afkaldet skal være utvetydigt og givet af egen fri vilje.

Direktivforslaget fastsætter endvidere regler om retten til advokatbistand for en person, der eventuelt skal udleveres efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, herunder en ret til efter anmodning at få en advokat i den medlemsstat, der har udstedt arrestordren. I øvrigt svarer indholdet af retten til advokatbistand i forbindelse med udlevering efter en europæisk arrestordre i det væsentlige til det ovenfor anførte om retten til advokatbistand for mistænkte eller tiltalte.

Endelig indeholder direktivforslaget en række mere tekniske regler, bl.a. om retsvirkningerne af tilsidesættelse af retten til advokatbistand, herunder om anvendelsen af bevismidler, der er opnået i strid hermed.

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Retsplejeloven**

##### **3.1.1. Retten til forsvarer**

Retsplejelovens kapitel 66 indeholder bl.a. regler om, hvornår en mistænkt eller sigtet har ret eller pligt til en forsvarer. Således følger det af § 730, at den, der sigtes for en forbrydelse, er berettiget til at vælge en forsvarer til at stå ham bi i overensstemmelse med retsplejelovens regler.

Desuden opregnes i retsplejelovens § 731 en række tilfælde, hvor der skal beskikkes en forsvarer for den sigtede, mens en forsvarer kan beskikkes efter § 732, når retten efter sagens beskaffenhed, sigtedes person eller omstændighederne i øvrigt anser det for ønskeligt, og sigtede ikke selv har skaffet sig bistand af en forsvarer.

Endelig følger det af retsplejelovens § 821 e, at der i visse tilfælde efter anmodning fra forældremyndighedens indehaver eller fra politiet beskikkes en advokat for en person under 14 år, når den pågældende efter sagens karakter og omfang må antages at have et ganske særligt behov for advokatbistand.

### **3.1.2. Forsvarerens beføjelser**

Retsplejeloven indeholder også regler om en forsvarers rettigheder. Efter retsplejelovens § 745 c har en forsvarer således f.eks. ret til at overvære politiets afhøringer af sigtede og til at stille yderligere spørgsmål. Det fremgår også af bestemmelsen, at forsvareren efter begæring skal underrettes om tidspunktet for afhøringerne.

Desuden følger det bl.a. af § 745 d, at politiet, når en afhøring, en konfrontation, en fotoforevisning eller andet efterforskningskridt af lignende betydning kan formodes at ville finde anvendelse som bevis under hovedforhandlingen, giver meddelelse til forsvareren inden foretagelsen, således at forsvareren kan få lejlighed til at være til stede.

Efter § 745 e skal forsvareren være til stede under videoafhøringen af et barn, når afhøringen formodes at ville finde anvendelse som bevis under hovedforhandlingen.

Efter § 748, stk. 2, underrettes forsvareren om alle retsmøder og er berettiget til at overvære dem. Hvis det ikke er muligt at give forsvareren meddelelse, kan der kun afholdes retsmøder, som ikke kan opsættes.

### **3.1.3. Særligt om tvangsindgreb i strafferetsplejen**

Retsplejeloven indeholder endvidere en række bestemmelser om tvangsindgreb i strafferetsplejen, herunder bl.a. indgreb i meddelelseshemmeligheden (kapitel 71), legemsindgreb (kapitel 72), ransagning (kapitel 73) samt beslaglæggelse og edition (kapitel 74).

Efter § 784 skal der inden rettens afgørelse om indgreb i meddelelsehemmeligheden beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. En advokat beskikket i medfør af § 784 skal underrettes om alle retsmøder og er berettiget til at overvære disse samt til at gøre sig bekendt med det materiale, som politiet har tilvejebragt. Det følger af § 787, at den beskikkede advokat som udgangspunkt kan forlange at overvære åbningen af breve og andre lukkede forsendelser.

Reglerne om advokatbeskikkelse mv. gælder også i forhold til ransagning. Retsplejelovens kapitel 72 indeholder som nævnt regler om legemsindgreb. Således følger det af § 792 c, stk. 2, at afgørelse om andre legemsindgreb end undersøgelse af legemets ydre, sikring af prøver herfra og udtagelse af sput- eller blodprøver træffes af retten ved kendelse. Efter § 792 c, stk. 4, skal der på sigtedes begæring beskikkes en offentlig forsvarer.

#### **3.1.4. Fortrolighed**

Retsplejeloven indeholder regler om fortrolighed i kommunikationen mellem en sigtet og dennes forsvarer. Således følger det f.eks. af § 170, at vidneforklaring ikke må afkræves bl.a. forsvarere om det, som er kommet til deres kundskab ved udøvelsen af deres virksomhed.

Det følger af § 771, stk. 1, at en varetægtsarrestant altid har ret til ukontrolleret besøg af sin forsvarer, og arrestanten har efter § 772, stk. 2, ret til ukontrolleret brevveksling med forsvareren.

Efter § 782, stk. 2, må telefonaflytning, anden aflytning, brevåbning og brevstandsning ikke foretages med hensyn til den mistænkte forbindelse med personer, som efter den nævnte bestemmelse i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

Det følger endvidere af § 794, stk. 3, og § 795, stk. 2, at der ikke må ske ransagning af skriftlige meddelelser eller lignende mellem den mistænkte og personer, som efter reglerne i § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne i sagen. Det samme gælder beslaglæggelse og edition.

### **3.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller er gjort til en del af dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992 med senere ændringer.

EMRK artikel 6 vedrører retten til en retfærdig rettergang. Det følger af artikel 6, stk. 3, litra b, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, har ret til at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar. Bestemmelsen anvendes bl.a. i forhold til kommunikationen mellem den anklagede og forsvareren.

Herudover følger det af EMRK artikel 6, stk. 3, litra c, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal have ret til at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer, som han selv har valgt. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis bør en person tilbydes advokatbistand allerede ved første afhøring hos politiet, medmindre der er tvingende grunde til at fravige dette.

### **3.3. Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne**

Danmark har ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af udleveringsloven og den nordiske udleveringslov, der trådte i kraft den 1. januar 2004, gennemført Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne.

Det følger af artikel 11 i rammeafgørelsen, at en eftersøgt, der anholdes med henblik på fuldbyrdelse af en europæiske arrestordre, har ret til bistand af en juridisk rådgiver og tolk i overensstemmelse med den nationale lovgivning i den fuldbyrdende medlemsstat.

Desuden følger det af rammeafgørelsens artikel 19, at den eftersøgte afhøres af en judiciel myndighed bistået af enhver anden person, der er udpeget i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor den udstedende myndighed er hjemmehørende.

Efter udleveringslovens § 18 b, stk. 3, jf. § 14, skal der beskikkes en forsvarer for den, som søges udleveret, når der iværksættes en undersøgelse af, om betingelserne for udlevering er opfyldt, medmindre den pågældende selv vælger en forsvarer.

### **3.4. Rigspolitiets vejledning til anholdte**

Rigspolitiet har udarbejdet en skriftlig vejledning til anholdte, der udleveres til anholdte personer.

Vejledningen indeholder bl.a. oplysninger om den anholdtes ret til at kontakte familie eller arbejdsgiver for at orientere dem om anholdelsen og retten til at kontakte relevante konsulære myndigheder.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, og derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis det foreliggende forslag til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes forslaget at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

### **4.2. Statsfinansielle konsekvenser**

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, skønnes det ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

## **5. Høring**

*Forslaget er den 29. juli 2011 sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:*

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater,



Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Joan-Søstrene, Foreningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen for kvindekrisecentre, Mødrehjælpen og Offerrådgivningen.

*Justitsministeriet har modtaget høringsvar fra **Domstolsstyrelsen, Østre Landsret, Vestre Landsret, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Politiforbundet, Institut for Menneskerettigheder, Amnesty International og Joan-Søstrene.***

***Domstolsstyrelsen, Østre Landsret, Vestre Landsret, Politiforbundet, Institut for Menneskerettigheder og Joan-Søstrene** har ikke bemærkninger til forslaget.*

***Rigsadvokaten** er generelt positivt indstillet over for forslaget. Rigsadvokaten bemærker, at det er mest hensigtsmæssigt, hvis retten til advokatbistand først indtræder fra sigtelsestidspunktet og ikke, når en person alene er mistænkt.*

*Rigsadvokaten bemærker videre, at det ikke forekommer hensigtsmæssigt, at et forslag om adgang til advokatbistand i straffesager og ret til kommunikation ved anholdelse tillige indeholder regler om kontrol af de forhold, hvorunder personer frihedsberøves.*

*Rigsadvokaten finder det endvidere uhensigtsmæssigt, at advokatens ret til at være til stede under retsmøder efter forslaget ikke kan begrænses, hvor hensynet til fremmede magter, statens sikkerhed, sagens opklaring eller tredjemand undtagelsesvist gør det påkrævet.*

*Rigsadvokaten foreslår desuden, at forslaget ændres, således at frihedsberøvede personers ret til snarest muligt at kommunikere med mindst én person efter eget valg kan tilsidesættes, hvor f.eks. hensynet til efterforskningen måtte påkræve det.*

*Rigsadvokaten bemærker endelig, at forslagets forbud mod brug af beviser indhentet i strid med tiltaltes ret til adgang til advokatbistand ikke synes at være i overensstemmelse med princippet om rettens frie bevisbedømmelse.*

***Rigspolitiet** bemærker, at der bør tages højde for efterforskningsmæssige hensyn i forbindelse med frihedsberøvede personers ret til at kommunikere med en valgfri person snarest muligt efter frihedsberøvelsen, således at*

*denne adgang i visse tilfælde, hvor efterforskningen påkræver det, kan begrænses. Det kan eventuelt ske ved, at politiet på den frihedsberøvedes vegne kan orientere tredjemand om tilbageholdelsen.*

*Advokatrådet er positiv i forhold til at sikre minimumsstandarder i EU for mistænkte og tiltalte ret til at få advokatbistand og til frihedsberøvede personers ret til at kunne kommunikere med tredjemand. Advokatrådet er herunder positiv over for, at frihedsberøvede personer, der eventuelt skal udleveres efter reglerne i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, sikres advokatbistand i såvel den udstedende som den fuldbyrdende medlemsstat.*

*Amnesty International er positiv over for, at der med forslaget lægges op til at indføre minimumsregler for processuelle rettigheder under straffesager i EU, således at medlemsstaterne generelt lever op til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 om retten til retfærdighed rettergang.*

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har i forslaget om nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne hver for sig, da der stadig er væsentlig forskel på, nøjagtigt hvordan og hvornår der indrømmes ret til at få adgang til advokatbistand under straffesager i EU. Da formålet med forslaget er at fremme gensidig tillid, er det kun foranstaltninger, der træffes af EU, der kan opstille fælles minimumsstandarder, som finder anvendelse overalt i EU. Forslaget vil tilnærme medlemsstaternes processuelle regler med hensyn til, hvornår og hvordan mistænkte og tiltalte samt personer, for hvem der er udstedt en europæisk arrestordre, kan få adgang til advokatbistand, idet målet er at fremme gensidig tillid. Forslaget er således efter Kommissionens opfattelse i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det følger som ovenfor nævnt af Rådets køreplan med henblik på at styrke den mistænkte eller tiltalte proceduremæssige rettigheder i straffesager som omtalt i Stockholmprogrammet, at der skal fastsættes fælles minimumsstandarder i EU. Nærværende forslag er en udmøntning heraf og er et nødvendigt skridt for at opfylde køreplanens formål. Forslaget er derfor efter regeringens opfattelse i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

*På rådsrådet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011 fremkom forskellige tilkendegivelser vedrørende forslaget. En række lande var kritiske over for elementer i forslaget, men de fleste lande støtter principielt forslaget.*

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget, idet man fra dansk side har forståelse for, at det er nødvendigt at justere forslaget på en række punkter.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget til direktiv behandles efter den fælles beslutningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet.

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

*Sagen er senest blevet behandlet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.*

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Et grund- og nærhedsnotat om forslaget blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 28. juli 2011 og til Folketingets Retsudvalg den 29. juli 2011.

*Sagen blev forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for rådsrådet den 22. og 23. september 2011.*

## **Dagsordenspunkt 7: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse\***

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM(2011)275 endelig**

#### **Resumé**

*Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse har til formål at etablere fælles minimumsregler med henblik på at skabe øget tillid til medlemsstaternes strafferetlige systemer og dermed føre til et mere effektivt retligt samarbejde. Endvidere tager forslaget sigte på at fremme respekten for grundlæggende rettigheder og nedbringe hindringerne for borgernes frie bevægelighed. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 vil lægge op til en overordnet drøftelse af forslaget. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Da forslaget er omfattet af det retlige forbehold, har det hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Danmark er positiv over for forslaget.*

#### **1. Baggrund**

Det fremgår af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som Det Europæiske Råd vedtog i december 2009, at rettighederne for ofre for forbrydelser i straffesager skal styrkes.

Baggrunden herfor er, at EU har skabt et område, hvor borgerne har mulighed for frit at bevæge sig over medlemsstaternes grænser og for at bosætte sig, uddanne sig eller arbejde i en medlemsstat efter eget ønske. Denne ret til fri bevægelighed har imidlertid bl.a. haft den konsekvens, at flere borgere bliver involveret i straffesager i en anden medlemsstat end deres egen.

Forslaget til direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse er en del af den offerpakke, som Kommissionen fremsatte den 18. maj 2011. Ud over direktivforslaget

indeholder offerpakken et forslag til en forordning om gensidig anerkendelser af beskyttelsesforanstaltninger i civile sager.

Forslaget til direktiv har til formål at ændre og udvide bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 (2001/220/RIA) om ofres stilling i forbindelse med straffesager.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 vil lægge op til en overordnet drøftelse af forslaget.

### Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, finder på den baggrund anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel gennemførelse af forslaget er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

## **2. Indhold**

Forslaget til direktiv om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse konkretiserer de forpligtelser, der allerede følger af Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 (2001/220/RIA) om ofres stilling i forbindelse med straffesager. Direktivforslaget fastsætter herudover en række yderligere forpligtelser for medlemsstaterne i forhold til eksempelvis tolkning og oversættelse, underretning mv.

Direktivforslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, særlig artikel 82, stk. 2.

### **2.1. Anvendelsesområde**

Det fremgår af direktivforslaget, at det gælder for fysiske personer, som har lidt skade eller er påført følelsesmæssig lidelse eller økonomisk tab,

som følge af en forbrydelse, og familiemedlemmer til en person, hvis død er forvoldt ved en forbrydelse.

## **2.2. Ret til information og rådgivning**

Ifølge forslaget skal ofre, når de kontakter en kompetent myndighed, have oplysninger om bl.a., hvordan de kan anmelde en forbrydelse, hvilke organisationer, de kan henvende sig til for at få støtte, samt hvilken form for støtte, de kan få. Endvidere skal ofrene have oplysninger om, hvordan de kan opnå beskyttelse, juridisk rådgivning og erstatning, ligesom de skal have oplysninger om eventuelle frister og om muligheden for at klage, hvis deres rettigheder tilsidesættes.

Ofre skal endvidere have ret til information om alle afgørelser, der afslutter den straffesag, som er blevet indledt efter anmeldelse fra offeret, ligesom de skal have ret til information, der sætter dem i stand til at forstå, hvor langt straffesagen er kommet, og information om hvor og hvornår, retssagen finder sted. Medlemsstaterne skal desuden sikre, at et offer har mulighed for at få meddelelse om løsladelsen af personer, der retsforfølges eller er dømt for forbrydelser, der vedrører det pågældende offer.

Efter direktivforslaget skal ofre og deres familiemedlemmer vederlagsfrit have adgang til hjælp i overensstemmelse med deres behov. Denne hjælp skal bl.a. indebære rådgivning om adgang til statslige offererstatningsordninger og information om offerets rolle i straffesager. Hjælpen skal endvidere indebære information om eller henvisning til specialister på området, psykologbistand og rådgivning om økonomiske og praktiske spørgsmål.

## **2.3. Ret til tolkebistand og oversættelse**

Det fremgår af direktivforslaget, at ofre, der ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes under en straffesag, skal have ret til vederlagsfri tolkning, når de udspørges hos de myndigheder, der forestår efterforskningen, og hos de retlige myndigheder. Ofre skal endvidere have ret til tolkning under alle retsmøder og forberedende retsmøder, de deltager i. Herudover skal ofre – efter anmodning – have ret til vederlagsfri tolkning i overensstemmelse med deres behov og rolle under sagen.

Endvidere skal ofre, der ikke forstår det sprog, der tales under en straffesag, have ret til vederlagsfri oversættelse af anmeldelsen, af

afgørelser, der afslutter sagen, og af andre oplysninger, der er af afgørende betydning for offerets udøvelse af sine rettigheder under straffesagen.

Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre, at der findes en fremgangsmåde til at afgøre, om offeret har behov for oversættelse og tolkebistand, og at ofre har ret til at prøve en afgørelse om, at der ikke er behov for tolkning. Offeret skal endvidere have mulighed for at klage over kvaliteten af tolkningen.

#### **2.4. Ofres deltagelse i straffesager**

Forslaget til direktiv indeholder en række bestemmelser om ofres deltagelse i straffesager. Det fremgår bl.a., at ofre skal have ret til at blive hørt under straffesagen, og at de skal kunne tilvejebringe beviser.

Direktivforslaget indeholder herudover en bestemmelse om, at ofre skal have ret til at få prøvet en afgørelse om ikke at rejse tiltale, og at de skal have tilstrækkelige informationer til at beslutte, om de skal anmode om prøvelse af en sådan afgørelse.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne opstille standarder, som skal sikre, at mægling og andre former for såkaldt ”genoprettende retfærdighed” kun anvendes, hvis det er i offerets interesse, og offeret frivilligt har samtykket heri. Inden offeret samtykker, skal den pågældende have fuldstændige og objektive oplysninger om processen og de mulige resultater heraf. Det er endvidere en forudsætning, at den mistænkte, den tiltalte eller lovovertræderen har påtaget sig ansvaret for sine handlinger.

Medlemsstaterne skal sikre, at ofre har adgang til retshjælp og til godtgørelse af udgifter i overensstemmelse med procedurerne i national ret. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at offeret har krav på at få en afgørelse om erstatning fra lovovertræderen inden en rimelig frist, medmindre national ret indeholder bestemmelser om, at der skal ydes erstatning på anden vis.

For så vidt angår ofre, der har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor forbrydelsen har fundet sted, skal medlemsstaterne sikre, at der træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på at begrænse de vanskeligheder, dette måtte medføre. Det betyder bl.a., at myndighederne i den medlemsstat, hvor forbrydelsen har fundet sted, skal have mulighed for at optage forklaring fra offeret umiddelbart efter anmeldelsen og

mulighed for at anvende video- og telefonkonferencer ved afhøring af offeret. Herudover skal medlemsstaterne sikre, at ofre for en forbrydelse, der er begået i en anden medlemsstat, under visse omstændigheder kan anmelde forbrydelsen i den medlemsstat, hvor offeret har bopæl.

## **2.5. Beskyttelse af ofre**

Ifølge forslaget til direktiv skal medlemsstaterne sikre, at der træffes foranstaltninger til at beskytte ofrene og deres familiemedlemmer mod bl.a. gengældelse.

Det fremgår således af direktivforslaget, at medlemsstaterne gradvis skaber de nødvendige betingelser for at undgå kontakt mellem ofre og tiltalte eller mistænkte personer på steder, hvor ofrene har personlig kontakt med offentlige myndigheder, herunder hvor straffesagen finder sted.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at ofrene udspørges uden unødigt ophold efter en anmeldelse, at antallet af udspørgninger af offeret begrænses, og at offeret – efter omstændighederne – ledsages af en advokat eller en anden støtteperson. Desuden skal det sikres, at retlige myndigheder under retssagen kan træffe egnede foranstaltninger til beskyttelse af ofres og deres familiemedlemmers privatliv og fotografiske billeder, ligesom der lægges op til, at medlemsstaterne tilskynder medierne til at træffe selvregulerende foranstaltninger til at beskytte ofrenes privatliv, personlige integritet og personoplysninger.

## **2.6. Sårbare ofre**

I direktivforslaget udpeges en række kategorier af ofre, der anses for at være sårbare på grund af deres personlige egenskaber (børn og handicappede personer) eller på grund af den forbrydelse, de er ofre for (ofre for seksuel vold eller menneskehandel). Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre, at der foretages en individuel vurdering af alle ofre med henblik på at afgøre, om de er særligt sårbare.

Sårbare ofre skal tilbydes en række særlige foranstaltninger såvel under efterforskningen som under retssagen. De skal således bl.a. have tilbud om, at udspørgning under efterforskningen foretages i særligt indrettede lokaler og af særligt uddannede personer. Endvidere skal de under retssagen have tilbud om foranstaltninger, der hindrer visuel kontakt



mellem offeret og den anklagede, herunder foranstaltninger som sikrer, at offeret kan høres i retslokalet uden at være til stede. De skal desuden tilbydes foranstaltninger som sikrer, at retsmødet kan finde sted uden tilhørere.

Hvis det sårbare offer er et barn, skal det herudover sikres, at afhøringer af den pågældende, der er foretaget under efterforskningen, kan videooptages og bruges som bevis under retssagen, ligesom det skal sikres, at der udpeges en særlig repræsentant for offeret, hvis forældremyndighedsindehaveren er afskåret fra at repræsentere barnet. Efter direktivforslaget er et barn en person under 18 år.

## **2.7. Uddannelse og koordinering**

Herudover indeholder direktivforslaget bestemmelser om, at medlemsstaterne skal sikre, at personale hos politi, anklagemyndighed og retterne, der har kontakt med ofre, får uddannelse i, hvordan ofre bør behandles. Tilsvarende skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger til at sikre, at de, der tilbyder en hjælpetjeneste for ofre eller genoprettende retfærdighed, får den nødvendige uddannelse.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de myndigheder, der arbejder med eller yder hjælp til ofre, samarbejder med henblik på at sikre en koordineret indsats over for ofre og med henblik på i videst muligt omfang at reducere de negative konsekvenser af forbrydelsen, herunder den byrde for offeret, der følger af kontakten med de strafferetlige myndigheder.

## **3. Gældende dansk ret**

### **3.1. Juridisk bistand til ofre i straffesager**

Reglerne om advokatbistand til den forurettede findes i retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 e).

Det fremgår af § 741 a, at retten i sager, der vedrører overtrædelse af straffelovens § 119, § 123, (forbrydelser mod den offentlige myndighed mv.), § 210 (forbrydelser i familierelationer) §§ 216-223, §§ 224 eller 225, jf. §§ 216-223 (forbrydelser mod kønssædeligheden), § 232 (blufærdighedskrænkelser), §237 (manddrab), §§ 244-246 (vold), §§ 249 og 250, § 252, stk. 2, (forbrydelser mod liv og lemmer), §§ 260 og 262 a (forbrydelser mod den personlige frihed) eller § 288 (røveri), beskikkes en

advokat for den, der er forurettet ved lovovertrædelsen, når den pågældende fremsætter begæring om det. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

Udover tilfælde, hvor den forurettede har været udsat for en af de overtrædelser, der er nævnt i § 741 a, kan retten, når særlige omstændigheder taler for det, efter anmodning beskikke en advokat for den forurettede, jf. § 741 a, stk. 4. Sådanne særlige omstændigheder kan f.eks. foreligge i visse sager om grovere chikane, hvor forurettede er blevet truet og har været udsat for hærværk eller lignende, eller i visse sager om afpresning. Desuden kan der helt undtagelsesvis være tilfælde, hvor forurettedes personlige forhold – uanset sagens karakter i øvrigt – kan begrunde, at der beskikkes en bistandsadvokat.

Hvis den forurettede er afgået ved døden som følge af forbrydelsen, kan retten endvidere efter anmodning beskikke en advokat for den forurettedes nære pårørende, når særlige hensyn taler for det, jf. § 741 a, stk. 5. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at det er en forudsætning, at der foreligger helt særlige forhold, f.eks. at de pårørende skal vidne under belastende omstændigheder eller i øvrigt har et særligt behov for bistand.

Efter retsplejelovens § 741 b vejleder politiet den forurettede eller, hvis den forurettede er afgået ved døden som følge af forbrydelsen, dennes nære pårørende om adgangen til at begære en advokat beskikket. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring.

Efter retsplejelovens § 995 a kan retten give den forurettede fri proces, når det skønnes nødvendigt med advokatbistand ved opgørelsen af erstatningskravet, og den forurettede opfylder de økonomiske betingelser herfor. Retten kan endvidere, når omstændighederne taler for det, i sager, hvor en person er afgået ved døden som følge af en forbrydelse, beskikke en advokat for de pårørende til at bistå med opgørelsen af erstatningskrav.

Der er i retsplejeloven fastsat nærmere regler om salær og godtgørelse for udlæg til den beskikkede advokat.

### **3.2. Offerrådgivning**

Som et supplement til den rådgivende og støttende funktion, som politiet varetager i forhold til ofre, er der etableret offerrådgivninger i alle landets politikredse. Offerrådgivningerne fungerer i samspil med politiet, og politiet informerer således om rådgivningens eksistens og hjælper med at skabe kontakt mellem offer og offerrådgivning.

Offerrådgivningen har til formål at give personlig støtte til ofre for forbrydelser, ligesom de vejleder ofrene om muligheden for at søge om erstatning, få psykologhjælp, advokatbistand, retshjælp mv. Rådgivningen kan endvidere udpege en støtteperson, der eksempelvis kan gå med offeret i retten, hvis der er behov herfor.

### **3.3. Underretning om sagens forløb og afslutning og om gerningsmandens løsladelse**

Efter retsplejelovens § 741 e vejleder politiet og anklagemyndigheden i fornødent omfang den forurettede eller, hvis den forurettede er afdød, dennes nære pårørende om vedkommendes retsstilling og om sagens forventede forløb. Politiet skal endvidere informere den forurettede om sagens gang.

Bestemmelsen indebærer bl.a., at den forurettede i fornødent omfang skal vejledes om f.eks. adgangen til at få påkendt erstatningskrav under straffesagen, vedkommendes rettigheder efter offererstatningsloven, mulighederne for at søge støtte i en offerrådgivning samt forurettedes rettigheder og pligter som vidne under sagen. Herudover skal der bl.a. vejledes om væsentlige forhold med hensyn til sagens videre behandling og om væsentlige sagsskridt som f.eks. anholdelse, varetægtsfængsling og lignende.

Det fremgår af retsplejelovens § 741 c, stk. 1, at bistandsadvokaten underrettes om tidspunktet for afhøringer og retsmøder. Den forurettede bliver ikke selv underrettet om retsmøder, medmindre den pågældende skal møde som vidne eller har nedlagt påstand om et erstatningskrav.

Det følger af retsplejelovens § 219 a, stk. 7, 2. pkt., at retten meddeler den forurettede en udskrift af dommen, hvis den pågældende har anmodet om det. Ifølge forarbejderne til bestemmelsen forudsættes det, at anklagemyndigheden ved underretning om tiltalen mv. oplyser forurettede om adgangen til at få underretning om dommen, og at forurettede på en nem måde, f.eks. telefonisk, ved anvendelse af en blanket eller via

internettet, kan bestille domsudskriften enten gennem politiet eller anklagemyndigheden eller direkte ved retten.

Ved lov nr. 412 af 9. maj 2011 om ændring af retsplejeloven mv. er der indsat en ny bestemmelse i retsplejelovens § 741 g, hvoraf det fremgår, at forurettede efter anmodning kan få underretning om gerningsmandens løsladelse mv. i sager om grovere overtrædelser af straffeloven, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, og ved sædelighedsforbrydelser.

En anmodning om underretning kan afslås, hvis væsentlige hensyn til gerningsmanden taler for det. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der er risiko for hævn fra forurettedes side eller for chikane fra tredjemand.

### **3.4. Påklage af afgørelser om ikke at rejse tiltale mv.**

Det følger af retsplejelovens § 749, stk. 3, at den forurettede eller, hvis den forurettede er afdøet ved døden, den forurettedes nære pårørende skal underrettes, hvis politiet beslutter at afvise en indgivet anmeldelse eller indstille en påbegyndt efterforskning. Der er i retsplejeloven fastsat nærmere regler om den forurettedes eller dennes nære pårørendes mulighed for at påklage en sådan afgørelse til den overordnede anklagemyndighed.

Efter retsplejelovens § 724, stk. 1, skal den forurettede eller, hvis forurettede er afdøet ved døden, forurettedes nære pårørende underrettes ved afgørelser om påtaleopgivelse eller tiltalefrafald. Den forurettede eller dennes nære pårørende har mulighed for at påklage en afgørelse om påtaleopgivelse til den overordnede anklagemyndighed efter de nærmere regler herom i retsplejeloven, men de pågældende har ikke mulighed for at klage over en afgørelse om tiltalefrafald.

Ved nære pårørende forstås som udgangspunkt ægtefæller, samlever, børn og forældre, men efter omstændighederne vil også andre, f.eks. søskende, kunne anses for at være nære pårørende.

### **3.5. Tolkebistand**

Retsplejelovens § 149 indeholder nærmere regler om tolkning og oversættelse i retssager. Det fremgår af retsplejelovens § 149, stk. 1, at retssproget er dansk, og at afhøring af personer, der ikke forstår dansk, så vidt muligt skal ske ved hjælp af en translatør. Hvis retten finder, at retten

har fornødent kendskab til det fremmede sprog, kan tilkaldelse af tolk dog i visse tilfælde undlades.

For så vidt angår betaling for tolkning fremgår det af retsplejelovens § 149, stk. 4, at statskassen afholder udgifter til tolkning i sager, hvori en statsborger i et andet nordisk land er part. Det samme gælder udgifter til oversættelse af dokumenter mellem dansk og de øvrige nordiske sprog. Retten kan i øvrigt bestemme, at udgifterne skal godtgøres af parterne i overensstemmelse med retsplejelovens almindelige regler om sagsomkostninger.

Ved cirkulære nr. 104 af 7. juli 1989 har Justitsministeriet imidlertid fastsat, at udgifter til tolkning i straffesager afholdes af statskassen.

### **3.6. Forurettedes deltagelse i straffesager**

Den forurettede kan som udgangspunkt, medmindre denne selv skal møde som vidne, overvære retsmødet. Hvis den forurettede skal vidne i sagen, følger det af retsplejelovens § 182, at vidnet ikke må overvære forklaringer af andre vidner, syns- og skøns mænd eller parter, medmindre andet bestemmes af retten.

Den forurettede har ikke mulighed for at stille spørgsmål til tiltalte og vidner, og den forurettedes bistandsadvokat har heller ikke mulighed for at stille spørgsmål til andre end den forurettede.

Den forurettede har ikke mulighed for selv at føre bevis i retten for så vidt angår skyldsspørgsmålet. Hvis den forurettede har bevismateriale, som denne ønsker fremlagt, må den forurettede rette henvendelse til anklagemyndigheden og anmode om, at bevismaterialet medtages i bevisførelsen. Det er dog altid anklagemyndigheden, der vurderer, hvorvidt den forurettedes bevismateriale skal anvendes.

For så vidt angår erstatningsspørgsmålet har den forurettede derimod altid ret til selv at føre bevis i retten, herunder ret til at fremlægge dokumenter af betydning for erstatningsfastsættelsen.

For så vidt angår muligheden for at optage forklaring fra offeret umiddelbart efter anmeldelsen af forbrydelsen følger det af retsplejelovens § 747, at der bl.a. kan afholdes retsmøde, når det er påkrævet for at sikre beviser, som ellers må frygtes at ville gå tabt, eller som ikke uden væsentlig ulempe eller forsinkelse vil kunne føres umiddelbart for den dømmende ret.

Efter bestemmelsen kan et offer således afgive indenretlig forklaring forud for domsforhandlingen, hvis det er umuligt eller meget vanskeligt for den pågældende at komme til stede ved domsforhandlingen. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den pågældende bor i et andet land.

### **3.7. Beskyttelse af ofre under straffesagen**

Det følger af retsplejelovens § 193, at politiet eller anklagemyndigheden underretter retten, hvis der er behov for særlig hensyntagen i forbindelse med et vidnes møde i en straffesag, og at retten i fornødent omfang bistår vidnet.

Bestemmelsen indebærer, at anklagemyndigheden og retten i samarbejde skal søge at begrænse de ulemper, der kan være forbundet med afgivelse af forklaring for retten for den pågældende. Der kan f.eks. være tale om, at sikre, at vidnet ikke unødvendigt konfronteres med tiltalte eller visse vidner, eller koordinering af nødvendig politibeskyttelse. Der kan bl.a. være behov for særlige hensyn i sager om seksualforbrydelser, vold, røveri, afpresning og lignende alvorlige og belastende sager, hvor et vidne, herunder navnlig forurettede, efter en konkret vurdering må anses for særligt udsat som følge af sin alder, fysiske eller psykiske helbredsforhold, følgerne af den strafbare handling eller risiko for pressio eller lignende.

I medfør af retsplejelovens § 856 kan retten, når særegne grunde taler for, at uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås, beslutte, at tiltalte skal forlade retssalen, mens et vidne eller en medtiltalt afhøres.

Når tiltalte som følge af en sådan beslutning ikke har overværet afhøringen af et vidne, skal den pågældende, når denne på ny kommer til stede i retssalen, have oplysninger om, hvem der har afgivet forklaring i vedkommendes fravær, og om indholdet af forklaringen, for så vidt den angår tiltalte. Retten kan på begæring bestemme, at et vidnes bopæl ikke må oplyses for tiltalte, såfremt afgørende hensyn til vidnets sikkerhed taler derfor, og det må antages at være uden betydning for tiltaltes forsvar. Endvidere kan retten i helt særlige situationer beslutte, at et vidnets navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte.

Herudover følger det af retsplejelovens § 872, at politiets afhøring af et barn, som er optaget på video, kan benyttes som bevis under hovedforhandlingen. Det er udgangspunktet, at videoafhøring kan benyttes som be-

vis under domsforhandlingen, hvis der er tale om afhøring af et barn på 12 år eller derunder. Der kan dog foreligge særlige omstændigheder, herunder barnets udvikling og psykiske tilstand, der bevirker, at videoafhøring af ældre børn kan anvendes som bevis.

### **3.8. Erstatning og sagsomkostninger**

Ifølge § 1 i lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser (offererstatningsloven) yder staten erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven, hvis overtrædelsen er begået i den danske stat. Det er i den forbindelse uden betydning, om skadevolderen eller skadelidte er dansk statsborger eller udlænding, og det er ligeledes uden betydning, om de har bopæl i Danmark eller udlandet. Efter lovens § 7 yder staten dog ikke erstatning i det omfang skaden godtgøres af skadevolderen eller dækkes af forsikringsydelser mv.

Erstatning efter offererstatningsloven er betinget af, at lovovertrædelsen er anmeldt til politiet inden 72 timer, og at skadelidte under en eventuel straffesag mod skadevolderen nedlægger påstand om erstatning, jf. offererstatningslovens § 10.

Efter retsplejelovens § 991 kan der i straffesager, som behandles uden medvirken af domsmænd, tilkendes den forurettede erstatning hos tiltalte for den skade, der er voldt ved forbrydelsen, hvis den forurettede har fremsat begæring herom. I andre offentlige straffesager påhviler det anklagemyndigheden efter begæring fra forurettede at forfølge erstatningskravet, hvis dette kan ske uden væsentlig ulempe.

En forurettet, der afgiver vidneforklaring under en straffesag, vil modtage vidnegodtgørelse og eventuel godtgørelse til befordring og hotelophold efter reglerne i bekendtgørelse nr. 712 af 17. november 1987 om ydelser til lægdommere og vidner mv. med senere ændringer eller efter reglerne i bekendtgørelse nr. 724 af 15. september 1997 om ydelser til nordiske vidner mv.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

Som anført ovenfor under pkt. 1 er forslaget til direktiv fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis direktivet fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at en gennemførelse af det foreliggende direktivforslag ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det gælder bl.a. i forhold til ofres ret til at få prøvet afgørelser om ikke at rejse tiltale.

#### **4.2. Statsfinansielle konsekvenser**

Direktivforslaget har ikke statsfinansielle konsekvenser, da det som nævnt er omfattet af det retlige forbehold. Hvis direktivforslaget fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at forslaget ville have statsfinansielle konsekvenser.

### **3. Høring**

Forslaget til direktiv er sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Landsorganisationen af kvindekrisecentre, Mødrehjælpen, Dansk Røde Kors, Joan-søstrene, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Offerrådgivningen.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, Advokatrådet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Landsforeningen af forsvarsadvokater, Offerrådgivningen, Institut for Menneskerettigheder, Joan-Søstrene og Domstolsstyrelsen.

**Østre Landsret, Vestre Landsret og Advokatrådet** har ikke haft bemærkninger til forslaget.



**Rigsadvokaten** er overordnet positivt indstillet over for forslaget. Rigsadvokaten finder dog, at en række bestemmelser i forslaget i deres nuværende udformning rejser en række spørgsmål i forhold til retsplejelovens bestemmelser og udmøntningen af disse. Således bør bestemmelsen, hvorefter familiemedlemmer til et offer er omfattet af definitionen af et offer, præciseres, således at alene det familiemedlem, som på tidspunktet for dødsfaldet stod offeret nærmest, omfattes. Generelt forekommer definitionen af et offer efter Rigsadvokatens opfattelse at være for bred.

Rigsadvokaten finder det desuden hensigtsmæssigt, hvis ofres mulighed for at få meddelelse om, hvornår den person, der retsforfølges eller er blevet dømt for den pågældende forbrydelse, løslades, begrænses på samme måde som i retsplejelovens § 741 g. Det må således antages, at det typisk vil være i sager, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, og i sager om sædelighedsforbrydelser, at et offer vil kunne frygte at møde gerningsmanden igen. Endvidere vil det være hensigtsmæssigt, såfremt forslaget blev begrænset til underretning om løsladelse mv. efter endelig dom, idet hensyn til den mistænkte og dennes interesse i fortrolighed vedrørende private forhold samt til, at den pågældende (endnu) ikke er fundet skyldig, med betydelig vægt taler for, at der ikke sker underretning om løsladelse efter varetægtsfængsling.

Rigsadvokaten bemærker desuden, at forslagets bestemmelser om ret til tolkning og oversættelse må formodes at ville indebære væsentligt øgede udgifter til tolkning.

Om offerets ret til at blive hørt og til at tilvejebringe beviser bemærkes, at der ikke er hjemmel hertil i retsplejeloven, og at Straffelovrådet i betænkning 1485/2006 ikke fandt grundlag for at tildele offeret sådanne partsrettigheder under straffesagen.

Rigsadvokaten finder det desuden uhensigtsmæssigt, såfremt offerets ret til prøvelse af afgørelser om ikke at rejse tiltale skal forstås således, at offeret skal gives adgang til at klage over afgørelser om tiltalefrafald efter retsplejelovens § 724, stk. 1, idet en sådan afgørelse indebærer, at den sigtede anses for skyldig.

Forslagets artikel 13 indeholder en bestemmelse, om at ofre, der deltager i straffesager, skal have mulighed for at få godtgjort de udgifter, de har haft i forbindelse med deltagelse i straffesagen, herunder udgifter i forbindelse

med deres tilstedeværelse under straffesagen. I den forbindelse bemærkes, at en sådan bestemmelse indebærer en væsentlig udvidet adgang til godtgørelse i forhold til dansk ret og således må antages at medføre øgede udgifter.

I forslaget opregnes en række særlige foranstaltninger, som sårbare ofre skal tilbydes. Efter Rigsadvokatens opfattelse bør det præciseres, i hvilket omfang sårbare ofre skal tilbydes disse foranstaltninger. Desuden bør definitionen af sårbare ofre gøres mere fleksibel.

Endvidere bemærker Rigsadvokaten, at retsplejelovens § 872 om anvendelse af videoafhøring som bevis i retten i modsætning til direktivforslaget som udgangspunkt kun gælder børn på 12 år eller derunder.

Endelig bemærker Rigsadvokaten generelt, at direktivforslaget ikke synes at give mulighed for at skelne mellem ofre, der har været udsat for alvorligere forbrydelser og ofre, der har været udsat for mindre alvorlige forbrydelser, hvilket forekommer uhensigtsmæssigt.

**Landsforeningen af forsvarsadvokater** lægger vægt på, at det fortsat er anklagemyndigheden, der tilrettelægger bevisførelsen mod tiltalte. Landsforeningen finder, at forurettedes advokat (bistandsadvokat) kun undtagelsesvist bør have adgang til at afhøre eller stille supplerende spørgsmål.

Landsforeningen bemærker om offerets ret til at påklage afgørelser om ikke at rejse tiltalte, at forslaget på dette punkt ikke harmonerer med retsplejelovens § 741 c om bistandsadvokatens forbud mod at gøre forurettede bekendt med visse dele af politiets materiale.

Endelig udtrykker landsforeningen betænkelighed ved udvidet brug af videoafhøringer under retssagen og ordninger, der i videre omfang udelukker tiltalte og/eller offentligheden fra at overvære vidneafhøringen af forurettede.

**Offerrådgivningen** er positiv over for forslaget, idet forslaget samlet set vil forbedre indsatsen for ofre og være af stor betydning for samarbejdet i Victim Support Europe. Offerrådgivningen anbefaler, at den danske lovgivning tilpasses, når direktivet er vedtaget.

**Rigspolitiet** kan tilslutte sig Rigsadvokatens bemærkninger, som er gengivet ovenfor. Rigspolitiet bemærker desuden, at politiet i dag efter anmodning kan udstede en bekræftelse af en anmeldelse til den forurettede, og at det ikke klart fremgår, om forslaget indebærer en forpligtelse for politiet til i alle tilfælde at udstede en sådan bekræftelse.

Endvidere bemærker Rigspolitiet, at forslaget om i størst muligt omfang at anvende video- og telekonferencer, når forurettede har bopæl i en anden medlemsstat, vil indebære væsentlige udgifter til etablering af udstyr mv.

**Joan-Søstrene** er positiv over for forslaget, som vil medføre en klar forbedring af ofrenes retsstilling og formentlig også af deres sociale situation. Joan-Søstrene finder desuden, at mange problemer for ofre vil kunne løses, hvis bistandsadvokatorordningen blev gjort obligatorisk. Endelig finder Joan-Søstrene, at forslaget om, at offeret skal kunne påklage en afgørelse om ikke at rejse tiltale, er positivt og nødvendigt.

**Institut for Menneskerettigheder** finder det positivt, at indsatsen over for ofre for kriminalitet prioriteres højt, herunder at der søges udpeget sårbare ofre. Instituttet finder, at den individuelle tilgang til vurderingen af, om et offer er sårbart, er af stor betydning med henblik på bedst muligt at støtte og beskytte ofre for kriminalitet.

**Domstolsstyrelsen** bemærker om ofres ret til at blive hørt og fremkomme med beviser, at forslaget kan medføre en ændring af den hidtidige procesmåde i straffesager, og at en eventuel ændring af reglerne om behandling af civile krav under straffesagen desuden må forventes at medføre forlænget sagsbehandlingstid i straffesager med civile krav og et merarbejde for domstolene.

#### **4. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at målet for forslaget er at fremme tilliden mellem medlemsstaterne, og at dette mål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne hver for sig, hvorfor det er vigtigt at blive enige om fælles minimumsstandarder. Forslaget vil tilnærme medlemsstaternes materielle regler om rettigheder for, hjælp til og beskyttelse af ofre for kriminalitet med henblik på at skabe gensidig tillid.

Kommissionen har endvidere anført, at et betydeligt antal unionsborgere bor, arbejder og rejser rundt i EU og bliver ofre for kriminalitet, mens de er i udlandet. Personer, der er i denne situation, kan have særligt svært ved at få adgang til deres rettigheder, og straffesager kan medføre en yderligere byrde for dem. Borgerne bør kunne regne med at få adgang til et minimum af rettigheder overalt i EU.

Det er af de anførte grunde også regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget til direktiv behandles efter den fælles beslutningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal behandles i Europa-Parlamentet.

Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været behandlet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Et grund- og nærhedsnotat er sendt til Folketingets Europaudvalg den 28. juli 2011 og til Folketingets Retsudvalg den 29. juli 2011.

**Dagsordenspunkt 8: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om retten til information i straffesager\***

UDGÅET.

## **Dagsordenspunkt 9: Rådskonklusioner om uddannelsen af retsvæsenets aktører i EU**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

*De foreslåede rådskonklusioner er ikke retligt bindende, og sagen rejser derfor ikke spørgsmål i forhold til det danske retsforbehold. Det polske formandskab har udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om uddannelse af aktørerne i retsvæsenet i EU. I udkastet fremsættes en række opfordring-er til medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på at sikre det overordnede mål, at halvdelen af retsvæsenets aktører i EU kan deltage i uddannelse inden 2020. Udkastet til rådskonklusioner forventes forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 med henblik på vedtagelse. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til meddelelsen. Fra dansk side forventer man at kunne tilslutte sig vedtagelsen af rådskonklusionerne.*

### **1. Baggrund**

Uddannelse af europæiske aktører i retsvæsenet har i de senere år været i fokus som et vigtigt værktøj til at opbygge gensidig tillid mellem aktørerne inden for retsvæsenet. Dommeres, anklageres og advokaters kendskab til fællesskabsretten er af stor betydning for den korrekte anvendelse af fællesskabslovgivningen.

Det fremgår af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, at der skal ske en øget og systematisk indsats for at uddanne alle aktører inden for retsvæsenet.

Som opfølgning på Stockholm-programmet udsendte Kommissionen i oktober 2010 et spørgeskema, der omhandlede uddannelse i EU-ret af aktører i retsvæsenet.

Kommissionen har på baggrund af de indkomne svar i september 2011 fremlagt en meddelelse om opbygning af tillid til retsvæsenet overalt i EU. Meddelelsen blev præsenteret på Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011.

Det polske formandskab har efterfølgende udarbejdet et udkast til rådskonklusioner om uddannelse af aktører i retsvæsenet i EU. Udkastet til rådskonklusioner forventes forelagt Rådet (retlige og indre anliggender) den 27. – 28. oktober 2011 til vedtagelse. Det bemærkes, at det klare udgangspunkt er, at det er medlemsstaterne, der er ansvarlige for uddannelse af anklagemyndigheden og retssektoeren.

## **2. Indhold**

Der lægges i udkastet op til, at Rådet vedtager en række konklusioner om uddannelsen af aktørerne i retsvæsenet i EU. Det fremgår således bl.a. af konklusionerne, at Rådet opfordrer medlemsstaterne til:

- at sikre, at uddannelse i gældende EU-ret integreres systematisk i grunduddannelsen for retsvæsenets aktører og afspejler, hvordan national og europæisk lovgivning spiller sammen og påvirker deres daglige arbejde.
- at sikre, at retsvæsenets aktører, særligt dommere og anklagere, får mindst en uges uddannelse i gældende EU-ret og retsakter i løbet af deres karriere.
- at medlemsstaternes nationale organer med ansvar for uddannelsen af dommere, anklagere og ansatte ved domstolene gives mulighed for at udvide uddannelse i EU-retten og i de nationale retssystemer, og at uddannelse gøres tilgængeligt på lokalt, regionalt og nationalt plan.

Endvidere fremgår det af konklusionerne, at Rådet opfordrer Kommissionen til:

- at videreudvikle den del af den europæiske e-justice portal, som vedrører uddannelse, herunder skabe adgang til såkaldt e-undervisning (dvs. undervisning via internettet) udviklet af medlemsstaterne via e-justice portalen,

- at stille yderligere finansiel støtte til rådighed for uddannelse af aktørerne i retsvæsenet i EU,
- at indføre et nyt to-ugers udvekslingsprogram for nye dommere og anklagere, som skal medvirke til, at dommere og anklagere fra begyndelsen af deres karriere får forståelse for og engagerer sig fuldt ud i det europæiske aspekt af deres rolle, og at de får mulighed for at få kendskab til andre medlemsstaters retssystemer.

### **3. Gældende dansk ret**

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

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Rådskonklusionerne om uddannelse af aktørerne i retsvæsenet i EU vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Udkastet til rådskonklusioner rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

### **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til rådskonklusionerne.

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side forventer man at kunne tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

### **9. Europa-Parlamentet**

Rådskonklusionerne skal ikke behandles af Europa-Parlamentet.



## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Udkast til rådskonklusioner har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

**Dagsordenspunkt 10: Rapport om anvendelse af resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om oprettelse af et netværk for lovgivningssamarbejde mellem Den Europæiske Unions justitsministerier**

UDGÅET.

## **Dagsordenspunkt 11: SIS II – statusorientering**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 at orientere om status for SIS II-projektet. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold nærhedsprincippet. Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

### **1. Baggrund**

På grundlag af drøftelserne på det uformelle rådsmøde i Prag den 15.-16. januar 2009 vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 en række rådskonklusioner om, hvordan man fremover kan sikre den nødvendige fremdrift i SIS II-projektet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 blev det besluttet at fortsætte arbejdet med udviklingen af SIS II. Rådet fastholdt dog muligheden for i stedet for SIS II at udvikle et mindre avanceret system (SIS 1+RE), hvis en række nærmere bestemte tekniske milepæle for udviklingen af SIS II ikke nås. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november og 1. december 2009 fremlagde Kommissionen en opdateret statusrapport for arbejdet med SIS II om første milepælstest, videreudviklingen af SIS II og beredskabsplanen i tilfælde af manglende overholdelse af milepælene. I forlængelse heraf vedtog Rådet på samme rådsmøde en række rådskonklusioner, som bl.a. betød, at fristen for første milepælstest blev rykket til den 29. januar 2010.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010 forelå det endelige resultat fra den første milepælstest. Der blev på den baggrund opnået enighed om nogle rådskonklusioner, der indebærer, at udviklingen af SIS II skal fortsætte på grundlag af det nuværende SIS II-projekt.

På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 orienterede Kommissionen om status for SIS II-projektet i forbindelse med, at der blev fremlagt en foreløbig samlet overordnet tidsplan for projektet.

På rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 blev der vedtaget rådskonklusioner om, at Rådet noterede sig Kommissionens samlede overordnede tidsplan og samlede budgetoverslag.

Kommissionen har efterfølgende fremsendt et uddybende skema over omkostningerne forbundet med udviklingen af det centrale system.

Det fremgår af den fremlagte tidsplan, at der indtil 2011 vil ske færdiggørelse af specifikationerne, hvorefter systemet teknisk skal udvikles til og med første kvartal af 2011. Frem til midten af 2012 skal der foretages test af både det centrale og de nationale systemer. Afslutningen på disse tests vil være gennemførelsen af den såkaldte anden milepælstest og en mere omfattende test, som *på nuværende tidspunkt* forventes afsluttet i midten af 2012. Fra midten af 2012 vil man udføre en række prøveoverførsler af testdata efterfulgt af reelle dataoverførsler i fjerde kvartal af 2012. SIS II forventes på nuværende tidspunkt at være i drift i første kvartal af 2013.

Det fremgår af Kommissionens budgetoverslag, at videreudviklingen af systemet medfører yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro mere end hidtil anslået. Disse merudgifter, som vil blive afholdt over EU-budgettet, skyldes hovedsagligt kravet om udvidelse af systemets kapacitet som følge af de nye medlemslandes opkobling til systemet.

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 orienterede Kommissionen om status for projektet.*

### Lissabon-traktaten

Udviklingen af SIS II vedrører både EU-samarbejdet på grundlag af TEF afsnit IV om visum, asyl og indvandring mv. (tidligere søjle 1) og EU-samarbejdet på grundlag af TEU afsnit VI om politi og strafferet (tidligere søjle 3).

Med Lissabon-traktatens ikrafttræden overførtes det mellemfolkelige samarbejde om politi og strafferet til det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender efter reglerne i TEF afsnit IV (3. del, afsnit V, i ”Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde”, TEUF).

Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder dermed anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Retsakter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttræden, er derimod fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark (på mellemfolkeligt grundlag). Det vil bl.a. gælde rådsafgørelse 2001/886/RIA af 6. december 2001 om udviklingen af anden generation af Schengen-informations-systemet (SIS II) og rådsafgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informations-systemet (SIS II).

I det omfang Rådet fremover træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark, i henhold til protokollens artikel 4, inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i dansk lovgivning. En dansk beslutning herom vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater (og associerede Schengen-lande).

## **2. Indhold**

Kommissionen har som nævnt fremlagt en samlet overordnet tidsplan og et budgetoverslag, som Rådet den 7.-8. oktober 2010 noterede sig ved vedtagelse af skriftlige konklusioner.

Kommissionen har endvidere fremlagt et uddybende skema over de omkostninger, der er forbundet med udviklingen af det centrale system.

*Kommissionen forventes på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 at orientere om status for projektet.*

## **3. Gældende dansk ret**

Sagen om status for SIS II giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det bemærkes, at de yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro til videreudvikling af systemet, der som nævnt vil blive afholdt over EU-budgettet, muligvis vil ske i form af omprioriteringer. Kommissionen har oplyst, at det således ikke forventes, at medlemsstaterne skal afholde merudgifter.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for spørgsmålet om status for SIS II.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning.

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side forventes man som nævnt at kunne tage Kommissionens statusorientering til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet har den 22. oktober 2009 afgivet beslutning om fremskridt i etableringen af SIS II.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

*Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.*

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

*Sagen har senest været forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011.*

## **Dagsordenspunkt 12: Ministermøde mellem EU og Vestbalkan**

UDGÅET.



**Dagsordenspunkt 13: Ministermøde mellem EU og Rusland (PPC)**

UDGÅET.

## **Dagsordenspunkt 14: Status på det fælleseuropæiske asylsystem (CEAS)**

Forbehold: Sagen er ikke omfattet af forbeholdet, *da der er tale om en drøftelse.*

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forelagt forud for rådsmødet den 22. – 23. september 2011 er markeret med kursiv.

### **Resumé:**

*På rådsmødet den 27. – 28. oktober 2011 forventes formandskabet med henblik på at skabe fremdrift i forhandlingerne om CEAS at lægge op til en drøftelse af muligheden for at etablere en asylevalueringsmekanisme til brug for evalueringen af asylretsakternes gennemførelse i medlemsstaterne, og med henblik på at yde støtte til asylsystemer, der er under særligt pres. Drøftelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen kan overordnet støtte etableringen af en asylevalueringsmekanisme med henblik på at fremme forhandlingerne om CEAS, herunder Dublin-forordningen.*

### **1. Baggrund**

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010.

Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (KOM(2008) 820), forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen (EURODAC-forordningen) (KOM(2008) 825) og forslag til ændring af direktivet om modtagelsesforhold for asylansøgere (modtagelsesdirektivet) (KOM2008) 815).

Kommissionen fremsatte den 18. februar 2009 forslag til forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (Asylstøttekontoret) (KOM(2009) 66).

Kommissionen fremsatte ligeledes den 18. februar 2009 forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 for så vidt angår inddragelse af finansieringen af visse fællesskabsforanstaltninger og ændring af finansieringsloftet (beslutning om ændring af flygtningefonden) (KOM 2009) 67) med forslag om omprioritering af midler fra Flygtningefonden til Asylstøttekontoret.

Kommissionen fremsatte den 2. september 2009 to meddelelser med forslag til et fælles EU-program for genbosætning: KOM(2009) 447 om oprettelse af et fælles EU-genbosættelsesprogram og KOM(2009) 456 med forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme og om ophævelse af Rådets beslutning 2004/904/EF (Det fælles EU-program for genbosætning).

Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, det tilhørende forslag om ændring af den europæiske flygtningefond og Kommissionens forslag til et fælles EU-program for genbosætning betragtes generelt som delelementer af anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

Kommissionen vedtog på sit møde den 21. oktober 2009 at fremsætte de sidste to forslag på asylområdet til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem: 1) forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (flygtningedefinitionsdirektivet) (KOM(2009) 551) og 2) forslag til direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (asylproceduredirektivet) (KOM(2009) 554).

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juli 2010 blev formandskabets foreslåede prioritering af fire retsakter på området drøftet af de øvrige medlemsstater. De fire retsakter er Dublin- og EU-RODAC-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet og forslaget om at udvide anvendelsesområdet for direktivet om fastboende udlændinge til at omfatte personer med international beskyttelse.

Kommissionen fremsatte den 1. juni 2011 nye ændringsforslag til modtagelses- og asylproceduredirektivet, og i rådskonklusionerne vedtaget på rådsmødet den 9.-10. juni 2011 bekræftede medlemsstaterne deres engagement i etableringen af et fælles europæisk asylsystem inden udgangen af 2012.

*På det uformelle rådsmøde i Sopot den 18. juli 2011, drøftede medlemsstaterne muligheden for at oprette en særlig asylevalueringsmekanisme med henblik på at skabe fremdrift i forhandlingerne om CEAS, herunder Dublin-forordningen. Formålet med mekanismen ville være at evaluere gennemførelsen af de forskellige asylretsakter i medlemsstaterne, at yde støtte til medlemsstaternes asylsystemer og i det hele taget at understøtte den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. Der blev peget på ønsket om, at det europæiske asylstøttekontor (EASO) gives en central rolle i varetagelsen af evalueringen, herunder med bistand fra Kommissionen.*

*Endvidere blev muligheden for at oprette en asylevalueringsmekanisme drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011.*

På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 forventes det polske formandskab at lægge op til en mere udførlig drøftelse blandt medlemsstaterne om muligheden for at etablere en asylevalueringsmekanisme og det nærmere

*indhold heraf, herunder i hvilket omfang denne skal kobles til en suspensionsmekanisme i Dublin-forordningen.*

## **2. Formål og indhold**

Dublin- og EURODAC-forordningerne (KOM(2008) 820 henholdsvis KOM(2008) 825, KOM(2009) 344 og KOM(2010) 555)

Forslagene ændrer de eksisterende retsakter på området, dvs. forordning 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) og forordning 2725/2000 om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EURODAC-forordningen).

Ændringsforslagene har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet samt at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse. Med ændringsforslagene er der foreslået indført en suspensionsmekanisme, som skal kunne suspendere Dublin-overførsler i forhold til lande, der er under særligt pres. Ændringsforslaget til Dublin-forordningen indeholder herudover forslag om at tillægge princippet om familiens enhed større vægt samt at styrke retsgarantierne for ansøgerne ved at sikre information til alle ansøgere om Dublin-proceduren, klageadgang og mulighed for opsættende virkning ved klage.

Det er fortsat spørgsmålet om en suspensionsmekanisme, der er det væsentligste udestående i rådsregi. Suspensionsmekanismen *har blandt andet været foreslået* erstattet af en nødmekanisme, der indeholder flere elementer, herunder om varsling og dokumentation af problemstillingen. Der er fortsat ikke opnået enighed om en sådan mekanisme i rådsregi. *Det aktuelle forslag om etablering af en asylevalueringsmekanisme fremsættes af det polske formandskab med henblik på at fremme forhandlingerne af asylretsakterne, herunder Dublin-forordningen.*

Det oprindelige ændringsforslag til EURODAC-forordningen indeholder hovedsageligt tekniske ændringer, herunder af hensyn til regler om databeskyttelse og muligheden for at medlemsstaterne ved én søgning kan få flere informationer end hidtil. Med ændringsforslaget fra 10. september 2009 foreslog Kommissionen at give retshåndhævende myndigheder adgang til

oplysningerne i EURODAC, *hvilket dog udgik af det reviderede ændringsforslag af 11. oktober 2010.*

På baggrund af ønske fra medlemsstaterne vil Kommissionen genoverveje muligheden for at fremsætte et ændret forslag, hvorved der gives retshåndhævende myndigheder adgang til oplysningerne i EURODAC.

Sagerne har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

#### Modtagelsesdirektivet (KOM(2008) 815 og KOM(2011) 320)

Kommissionen fremsatte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet den 1. juni 2011.

Ændringsforslaget omfatter forslag til ændring af det eksisterende direktiv 2003/9/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (modtagelsesdirektivet).

Kommissionen fremsatte oprindeligt i oktober 2009 ændringsforslaget til modtagelsesdirektivet indeholdende blandt andet forslag om at øge den økonomiske bistand til asylansøgere, således at der ydes bistand på niveau med medlemsstatens egne statsborgere, samt en udvidet adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere i den medlemsstat, hvori den pågældende opholder sig, således at der gives adgang på arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse.

Kommissionen tilkendegav på rådsmødet den 8.-9. november 2010, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger ville fremsætte nye ændringsforslag til modtagelsesdirektivet.

Ændringsforslaget fremsat den 1. juni 2011 ses umiddelbart at tage højde for en del af kritikken fra medlemsstaterne. Forslaget lægger således op til en adgang til arbejdsmarkedet efter seks måneder fra indgivelsen af en asylansøgning, hvis der ikke er truffet afgørelse i asylsagen i første instans, og efter tolv måneder, hvis der er tale om en kompliceret sag. Videre skal økonomiske ydelser til asylansøgere sikre muligheden for, at asylansøgere kan forsørge sig selv. Hvis niveauet for økonomiske ydelser til asylansøgere er forskelligt fra det, der tildeles egne statsborgere, skal dette behørigt begrundes. Derudover kan fremhæves, at der er indført en udvidet familiedefinition (gifte mindreårige, adskilt fra deres ægtefælle), skærpede

regler om frihedsberøvelse af asylansøgere, samt hensyn til sårbare personer med særlige behov og til barnets tarv for så vidt angår indkvartering. *Formandskabet har foreslået en definition af familiemedlemmer, der stemmer overens med definitionen i Flygtningedefinitionsdirektivet, samt kernefamiliebegrebet.*

Sagen om det oprindelige forslag har været forelagt i den nationale procedure. Grundnotat om ændringsforslaget af 1. juni 2011 *vil blive oversendt til Folketingets Europaudvalg snarest muligt.*

#### Flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009) 551

Forslaget ændrer det eksisterende direktiv 2004/83/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (flygtningedefinitionsdirektivet).

Forslaget ændrer overordnet ikke på beskyttelsesniveauet i det eksisterende direktiv. Der er dog en række tekniske ændringer i forslaget, og forslaget indfører i det væsentlige samme rettigheder for personer, der opfylder betingelserne for at være flygtning henholdsvis har ret til subsidær beskyttelse.

Formandskabet *er i de afsluttende forhandlinger med Europa-Parlamentet, og det forventes, at direktivet kan vedtages under polsk formandskab.*

Sagen har været forelagt i den nationale procedure.

#### Asylproceduredirektivet (KOM(2009) 554 og KOM(2011) 319)

Kommissionen fremsatte et nyt ændringsforslag til asylproceduredirektivet den 1. juni 2011.

Forslaget indeholder forslag til ændring af det eksisterende direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (asylproceduredirektivet). Det oprindelige forslag fra oktober 2009 indeholdt en lang række ændringer, som for de flestes vedkommende dels gav flere rettigheder for asylansøgeren, dels ville kræve flere ressourcer til sagsbehandlingen.

Kommissionen tilkendegav på rådsmødet den 8.-9. november 2010, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger ville fremsætte et nyt ændringsforslag til asylproceduredirektivet.

Det ændrede forslag søger at tage højde for medlemsstaternes bekymringer over risikoen for øgede ressourcebehov og længere sagsbehandlingstid ved det oprindelige forslag. Forslaget lægger blandt andet op til en ændring af bestemmelserne om hensyn til ansøgere, som vurderes at have behov for særlige asylprocedurer, pligten til at videreuddanne sagsbehandlere i asylfasen, fristen for at træffe afgørelse i første instans indenfor seks måneder, med mulighed for forlængelse til tolv måneder, fristen på 72 timer for registrering af asylansøgere, en højere grad af informationsforpligtelse over for asylansøgere, pligten til at tilbyde asylansøgere medicinske undersøgelser, hvis der er mistanke om tortur eller overgreb, klageadgang over alle afgørelser, samt en indskrænket adgang til at anvende den accelererede procedure.

Grundnotat om det oprindelige forslag er oversendt til Folketinget. Grundnotat om ændringsforslaget af 1. juni 2011 vil blive oversendt snarest muligt.

#### Fælles EU-program for genbosætning (KOM(2009) 447 og KOM(2009) 456)

Kommissionens forslag til et EU-program for genbosætning (Kommissionens meddelelser KOM(2009) 447 og KOM(2009) 456) består dels af et ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond (ændringsforslag til beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007) med henblik på fra år til år at kunne fastlægge kriterierne for, hvilke kategorier af genbosatte personer der udløser bidrag til medlemsstaterne, dels overvejelser om praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne om genbosætning, der vil kunne koordineres af det europæiske asylstøttekontor.

Sagen har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

#### Asylstøttekontoret (EASO) (KOM(2009) 66)

Forslaget vedrører oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor til fremme af praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet. Der blev opnået politisk enighed om forslaget på rådsmødet den 30. november 2009.



Forslaget blev vedtaget som Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) Nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor. Forslaget om beslutning om ændring af den europæiske flygtningefond med henblik på omfordeling af midler fra denne til asylstøttekontoret er vedtaget samtidig.

På bestyrelsens første møde den 25. november 2010 på Malta blev nederlandske Rob Visser udpeget som administrerende direktør for Asylstøttekontoret. Asylstøttekontoret blev etableret den 19. juni 2011 og har sit sæde på Malta.

Asylstøttekontoret indgik den 1. april 2011 en aftale med de græske myndigheder om operationalisering af den græske migrationshandlingsplan. Bistand til genopbygningen af migrationssystemet i Grækenland er Asylstøttekontorets første væsentlige opgave.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Sagen har ikke i sig selv konsekvenser for dansk ret.

På grund af Danmarks forbehold på området for retlige og indre anliggender deltager Danmark ikke i vedtagelsen af de af Kommissionen fremsatte forslag, der alle er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV (efter Lissabon-traktaten TEUF kapitel V), og disse er hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det bemærkes, at Danmark har parallelaftaler i forhold til de eksisterende Dublin- og Eurodac-forordninger, der giver Danmark ret til at fortsætte med at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

Der henvises i øvrigt til de specifikke notater for de enkelte sager, hvori der er redegjort nærmere for de enkelte forslag og herunder for gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor.

Vedrørende Dublin-forordningen, EURODAC-forordningen, det oprindelige forslag til ændring af modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af

den Europæiske Flygtningefond henvises til notater forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Vedrørende Det Europæiske Asylstøttekontor og Det Europæiske Genbosætningsprogram henvises til notater forud for rådsmødet den 30. november 2009.

Vedrørende flygtningedefinitionsdirektivet henvises til notater forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.

Vedrørende det oprindelige forslag til ændring af asylproceduredirektivet henvises til grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

*Grundnotat om det reviderede forslag til modtagelsesdirektivet er oversendt til Folketinget den 14. september 2011.*

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen kan *overordnet støtte etableringen af en asylevalueringsmekanisme med henblik på at fremme forhandlingerne om etablering af det fælles europæiske asylsystem, herunder Dublin-forordningen.*

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

*Medlemsstaterne forventes overordnet at kunne støtte etableringen af en asylevalueringsmekanisme med henblik på at fremme forhandlingerne om CEAS.*

Der henvises *i øvrigt* til de notater, hvori de enkelte forslag er nærmere behandlet, jf. ovenfor under punkt 3.

#### **6. Høring**

Sagen har senest været i *skriftlig høring* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. oktober 2011 forud for rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

Dansk Flygtningehjælp har forud for rådsmødet den 9.-10. juni bemærket, at de finder det positivt, at Danmark vil arbejde for en mekanisme, der kan forudse og afværge situationer som den i Grækenland, men mener dog at

dette bør følges af en suspensionsmekanisme, for de tilfælde hvor forebyggelse og afværgelse ikke virker.

*Dette synspunkt støttes af Amnesty International, idet de understreger behovet for fortsat at kunne suspendere Dublin-overførsler i tilfælde, hvor et asylsystem ikke fungerer, og hvor der er risiko for menneskerettighedskrænkelser. AI bemærker endvidere i forhold til EASOs rolle, at der gerne ses en større inddragelse af NGOerne i arbejdet med at fastlægge de objektive og operative kriterier for, hvornår en medlemsstat har brug for støtte. Regeringen opfordres endvidere til at støtte bestemmelsen i asylproceduredirektivet, som giver en udvidet adgang til lægelige undersøgelser af asylansøgere, og til at støtte bestemmelsen om adgangen til arbejdsmarkedet i modtagelsesdirektivet.*

## **7. Europa-Parlamentet**

Da der er tale om en *politisk drøftelse*, skal Europa-Parlamentet ikke høres.

## **8. Nærhedsprincippet**

*Da der er tale om en politisk drøftelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.*

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Da der er tale om en *politisk drøftelse* er spørgsmålet om statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser ikke relevant.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem i notat forud for rådsmødet den 30. november 2009, forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010, forud for rådsmødet den 11.-12. april 2011, og forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011. *Sagen blev endvidere forud for rådsmødet den 22.- 23. september 2011 forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering.* Forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010 blev der desuden orienteret herom sammen med en status for forhandlingerne af retsakterne på indvandringsområdet.

Med hensyn til forslagene til ændring af Dublin-forordningen, EURO-DAC-forordningen, det oprindelige forslag til ændring af modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af beslutningen om den Europæiske Flygtningefond kan i øvrigt henvises til notaterne forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om forslagene om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor og et fælles europæisk genbosætningsprogram forud for rådsmødet den 30. november 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om flygtningedefinitionsdirektivet forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om det oprindelige forslag til ændring af asylproceduredirektivet ved grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

## **Dagsordenspunkt 15: Den græske handlingsplan vedrørende asyl og indvandring (migrationshandlingsplanen)**

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Nyt notat.

### **Resumé:**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Situationen for asylansøgere og ulovlige indvandrere i Grækenland ventes drøftet på det kommende rådsmøde den 27. – 28. oktober 2011, herunder de opnåede fremskridt i implementeringen af den græske migrationshandlingsplan samt en mulig udvidelse af denne til også at omfatte kontrollen af EU's ydre landegrænse i Grækenland. Der forventes i denne forbindelse en fortsættelse af den drøftelse vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring via de sydøstlige grænser, som fandt sted på rådsmødet den 22.-23. september 2011. En række medlemsstater har således oplevet en stigning i antallet af asylansøgere/ulovlige indvandrere fra Afghanistan, Indien, Irak, Iran, Pakistan og Somalia, der angiveligt bliver smuglet ind på Unionens område via Grækenland, Tyrkiet og Balkan-landene under umenneskelige forhold. Drøftelsen har ikke isoleret set lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet er ikke relevant. Regeringen finder det vigtigt at udvise solidaritet over for de medlemsstater, der er udsat for et særligt stort pres på deres asylsystemer, og støtter det igangværende arbejde med at genopbygge det græske asylsystem. Regeringen kan endvidere generelt støtte EU's indsats i forhold til kontrol af de ydre grænser samt en bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling på en effektiv og værdig måde i fuld overensstemmelse med internationale konventioner.*

### **1. Baggrund**

Situationen i Grækenland på asylområdet er fortsat meget alvorlig.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagde den 21. januar 2011 dom i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland (application no. 30696/09). Menneskerettighedsdomstolen har fundet, at Grækenland har overtrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder som følge af forholdene ved den pågældende asylansøgers frihedsberøvelse og leveforholdene for asylansøgeren i øvrigt, samt som følge af manglerne ved de græske myndigheders behandling af ansøgerens asylansøgning.

Situationen i Grækenland på asylområdet har senest været drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010, den 24.-25. februar 2011 og den 11.-12. april 2011, hvor bl.a. opfølgningen på den na-

tionale handlingsplan om reform af asylsystemet og styring af migrationen blev drøftet.

Den 8. september 2011 har indenrigsministrene fra Østrig og Ungarn sendt et fælles brev til det polske EU-formandskab, Kommissær Malmström (indre anliggender) og medlemsstaternes relevante ministre på området for Retlige og Indre Anliggender. Brevet vedrører den stigning i antallet af ulovlige indvandrere, som Østrig og Ungarn ifølge de to ministre har oplevet hen over sommeren. Den øgede ulovlige indvandring kommer fra Afghanistan, Indien, Irak, Iran, Pakistan og Somalia, og personerne bliver angiveligt smuglet ind på Unionens område via Grækenland, Tyrkiet og Balkan-landene under, hvad der beskrives som umenneskelige forhold.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22. – 23. september 2011 var der på denne baggrund en fornyet drøftelse i EU af bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling, såvel som spørgsmål og problemer i relation til beskyttelsen af EU's sydøstlige ydre grænser.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27. – 28. oktober 2011 forventes Grækenland og EASO at give en status på arbejdet med implementering af den græske migrationshandlingsplan, ligesom der forventes en fortsat drøftelse om ulovlig indvandring på baggrund af den fælles henvendelse fra Østrig og Ungarn, herunder en mulig udvidelse af migrationshandlingsplanen til også at omfatte grænsekontrol.

## **2. Formål og indhold**

En række stater, herunder Danmark, støtter gennem udstationering af medarbejdere med videre en effektiv gennemførelse af den græske handlingsplan, idet disse lande samtidig understreger, at bestræbelserne på hurtigt at gennemføre handlingsplanen skal intensiveres. Medlemsstaterne og Kommissionen har ved flere lejligheder understreget over for Grækenland, at genopbygning af asylsystemet i Grækenland i høj grad afhænger af græsk medejerskab og tilstedeværelse af de fornødne ressourcer. På rådsmødet den 11.-12. april 2011 oplyste Grækenland, at man arbejdede intensivt med at implementere migrationshandlingsplanen, og at fokus var på følgende fire områder; 1) etablering af den nye civile udlændingemyndighed, 2) etablering af fornødne modtagefaciliteter, herunder i Evros-området, 3) særlige indsatser for at forbedre forholdene for sårbare grupper og 4) effektiv udsendelse.

På baggrund af tidligere græsk anmodning om støtte fra Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) indgik Grækenland og EASO den 1. april 2011 en aftale om udsendelse af specifikke asylstøttehold til Grækenland med henblik på implementeringen af migrationshandlingsplanen.

Siden hen synes der at kunne iagttages visse om end langsomme fremskridt med oprettelse af henholdsvis en civil asylmyndighed og flere og bedre modtagelses- og detentionscentre.

Flere medlemsstater – herunder Østrig og Ungarn – har konstateret en stigning i den ulovlige indvandring via den sydøstlige ydre Schengenlandegrænse og den hertil knyttede organiserede kriminalitet. Drøftelserne ventes således at rette sig mod problemerne med ulovlig indvandring over EU's sydøstlige ydre grænse, EU's forhold til Tyrkiet i forhold til bekæmpelse af ulovlig indvandring, samt hvordan stigningen i den ulovlige indvandring direkte fra og via Vestbalkan kan imødegås. Spørgsmålene, der ønskes drøftet, relaterer sig også til de migrationsstrømme, som EU har oplevet på baggrund af foråret og sommerens uroligheder i Nordafrika.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en politisk drøftelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen finder det vigtigt at udvise solidaritet over for de medlemsstater, der er udsat for et særligt stort pres på deres asylsystemer, og støtter det igangværende arbejde med at genopbygge det græske asylsystem. Regeringen kan endvidere generelt støtte EU's indsats i forhold til kontrol af de ydre grænser samt bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling på en effektiv og værdig måde i fuld overensstemmelse med internationale konventioner .

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

## **6. Høring**

Sagen har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 6. oktober 2011.

I forhold til spørgsmålet om ulovlig indvandring har sagen tillige været i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. oktober 2011.

Dansk Flygtningehjælp har henstillet til, at man er fuldt opmærksom på, at der især blandt nationaliteter som afghanere, iranere, irakere og somaliere sandsynligvis vil være et stort antal flygtninge/asylansøgere, som ikke må afvises på grænsen, da de har ret til en prøvelse af en eventuel anmodning om asyl.

Amnesty International har udtrykt støtte hertil idet det dog findes ønskeligt, at erstatte ordene ”ulovlige indvandrere” med ”migranter, asylansøgere og flygtninge. Derudover udtrykkes der forbehold overfor et politisk pres på Tyrkiet om at indgå en tilbagetagsaftale med EU, idet Tyrkiet har en geografisk begrænsning i deres anvendelse af flygtningekonventionen. Amnesty har endvidere tilkendegivet, at Frontex-operationer bør være fuldt gennemsigtige og i fuld overensstemmelse med internationale menneskerettigheds-standarder.

For så vidt angår udviklingen i Grækenland har Amnesty International afholdt et besøg til Grækenland i juli måned 2011 for at dokumentere forholdene for frihedsberøvede migranter og asylansøgere. På baggrund af besøget kan de konkludere, at der fortsat er en række mennesker, herunder uledsagede mindreårige der sidder frihedsberøvet i månedsvis under kummerlige forhold. Herunder oplyste de, at frihedsberøvede sover på gulvet, ikke har adgang til lægehjælp og ikke har været ude i frisk luft i ugevis. Amnesty udtrykker i forlængelse heraf stærk kritik af den græske plan om at bygge et hegn mellem Grækenland og Tyrkiet.

Der henvises i øvrigt til Amnestys artikel om besøget i juli måned, ”Enough is enough: End appalling migrant detention conditions in Greece” fra 8. juli 2011, som er at finde på Amnesty International’s hjemmeside.

## **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.



## **8. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, idet der er tale om en politisk drøftelse.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Sagen har ikke statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Udgifter hertil afholdes som udgangspunkt inden for eksisterende udgiftsrammer.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har for så vidt angår den græske migrationshandlingsplan tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmøderne den 2.-3. december 2010, den 24.-25. februar 2011 og den 11.-12. april 2011.

For så vidt angår henvendelsen fra Østrig og Ungarn vedrørende ulovlig indvandring og en mulig udvidelse af migrationshandlingsplanen til også at omfatte grænsekontrol blev sagen forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011.

## **Dagsordenspunkt 16: Kommissionens forslag til omarbejdelse af flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009)551)\***

Nyt notat

Sagen er omfattet af det danske forbehold.

### **Resumé**

*På rådsmødet den 27.- 28. oktober 2011 forventes det polske formandskab at orientere om status på de seneste forhandlinger med Europa-Parlamentet. Afhængigt af udfaldet af afstemningen i Europa-Parlamentet den 24. oktober 2011 om forslaget vil der på rådsmødet eventuelt blive lagt op til politisk enighed om forslaget. Kommissionen fremsatte den 21. oktober 2009 forslag til omarbejdning af flygtningedefinitionsdirektivet 2004/83/EF. Ændringsforslaget sigter mod at sikre en højere grad af harmonisering og bedre materielle standarder hen imod indførelsen af en ensartet status på asylområdet. Forslaget ændrer overordnet set ikke på kriterierne for anerkendelse, men indeholder dog enkelte forslag om f.eks. internt flugtalernativ, der vil kunne medføre ændringer i beskyttelsesniveauet. Samtidig indføres stort set samme materielle minimumsrettigheder på et noget højere niveau end i det eksisterende direktiv for alle anerkendte personer med international beskyttelsesstatus, dvs. uanset om den pågældende får status som flygtning eller subsidiær beskyttelsesstatus. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen vil tage formandskabets status, en eventuel politisk enighed og efterfølgende formel vedtagelse til efterretning.*

### **1. Baggrund**

Kommissionen vedtog på sit møde den 21. oktober 2009 at fremsætte forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (flygtningedefinitionsdirektivet) (KOM(2009) 551).

Kommissionens forslag tager afsæt i det eksisterende flygtningedefinitionsdirektiv 2004/83/EF, men er teknisk fremsat som en omarbejdning i stedet for et ændringsforslag. Dette medfører, at der, hvis forslaget vedtages, vil være tale om en ny, selvstændig retsakt med ny nummerering.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEF artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra c), nr. 2), litra a), og nr. 3), litra a). Lissabon-traktaten trådte i

kraft den 1. december 2009, hvorfor hjemmelsbestemmelserne nu er TEUF artikel 78, stk. 2, litra a) og b) og artikel 79, stk. 2, litra a).

Forslaget skal vedtages i den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, 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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27. – 28. oktober 2011 forventes formandskabet at orientere om de seneste forhandlinger med Europa-Parlamentet og løsning af det sidste udestående spørgsmål om sammenligningstabeller. Der vil eventuelt blive lagt op til opnåelse af politisk enighed i Rådet. Forslaget vil i givet fald blive formelt vedtaget på et senere rådsmøde og plenarsamling i Europa-Parlamentet.

## **2. Formål og indhold**

Forslaget blev fremsat af Kommissionen samtidig med forslaget til omarbejdning af asylproceduredirektivet (KOM(2009) 554, direktiv 2005/85/EF). Kommissionens to forslag har til formål at sikre en højere grad af harmonisering og bedre materielle og processuelle beskyttelsesstandarder hen imod indførelsen af en fælles asylprocedure og en ensartet status. Kommissionen forventer at ændringerne a) vil forenkle beslutningsprocedurerne og føre til sikrere afgørelser i første instans, så misbrug forhindres, b) vil strømline procedurerne for at meddele rettigheder og dermed forbedre effektiviteten i asylprocessen, og c) vil sikre sammenhængen med EF-Domstolens (nu EU Domstolen) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

Med direktivforslaget indføres fælles minimumsstandarder for anerkendelsen i medlemsstaterne af personer med behov for international beskyttelse. Således opstilles de betingelser, som skal opfyldes for at opnå status som flygtning eller som en person, der på anden måde har behov for international beskyttelse. Forslaget har endvidere til formål at fastsætte omfanget af den beskyttelse, som skal ydes til disse personer, og Kommissionens tekst indfører i den forbindelse næsten samme materielle rettigheder for alle anerkendte personer med international beskyttelse, herunder uanset om der er

tale om personer med flygtningestatus, eller personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

Overordnet set ændrer direktivforslaget, udover nogle rent tekniske ændringer, ikke i beskyttelsesniveauet i forhold til det gældende direktiv, idet det dog i det væsentligste indfører næsten samme rettigheder for personer med flygtningestatus, som med subsidiær status. Således anerkendes retten til subsidiær beskyttelse på lige fod med flygtningestatus, ligesom at direktivet ses som en implementering af UNHCRs håndbog til FNs Flygtningekonvention.

Direktivforslaget er inddelt i ni kapitler, omhandlende henholdsvis; almindelige bestemmelser (kapitel I), vurdering af ansøgninger om international beskyttelse (kapitel 2), anerkendelse som flygtning (kapitel 3), flygtningestatus (kapitel 4), ret til subsidiær beskyttelse (kapitel 5), subsidiær beskyttelsesstatus (kapitel 6), indholdet af international beskyttelse (kapitel 7), administrativt samarbejde (kapitel 8) og afsluttende bestemmelser (kapitel 9).

Ved gennemgangen af Kommissionens forslag har der særligt været drøftelser af 1) bestemmelserne om definitionen af familiemedlemmer, som i Kommissionens udkast bl.a. omfattede mindreårige, gifte børn af asylansøgere, 2) bestemmelserne om internt flugtalternativ, herunder muligheden for at henvise til beskyttelsesaktører i hjemlandet, om varigheden af den beskyttelse der kan forventes af beskyttelsesaktører i hjemlandet, og om tekniske forhindringer for adgangen til territoriet, uanset at der kan henvises til beskyttelse i hjemlandet, skulle berettige international beskyttelse. Herudover har der 3) været drøftelser af forslaget om lige adgang til sociale ydelser, uanset beskyttelsesstatus, og på lige fod med statsborgere i medlemsstaten.

I det endelige kompromisforslag omfatter familiedefinitionen ikke mindreårige, gifte børn, og muligheden for at gøre forskel i den sociale bistand til personer med hhv. flygtningestatus eller subsidiær status er genindført. Derudover er kravet om, at der ydes varig beskyttelse fra aktører i hjemlandet, foreslået ændret til beskyttelse af en ikke-midlertidig karakter, ligesom muligheden for internt flugtalternativ ikke bør kunne finde anvendelse, hvis der er tekniske hindringer for udsendelsen.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Vedtægelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtægelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen vil tage formandskabets status, en eventuel politisk enighed og efterfølgende formel vedtagelse til efterretning.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er ikke kendskab til offentlige tilkendegivelser fra andre lande om deres holdninger til Kommissionens forslag.

#### **6. Høringer**

Notatet har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 6. oktober 2011 forud for rådsmødet den 27. – 28. oktober 2011.

Ændringsforslaget til flygtningedefinitionsdirektivet har tidligere været i høring i SPAIS.

Københavns Kommune har i svar af 9. november 2009 bemærket, at det forudsættes, at kommunerne kompenseres for merudgifterne i forhold til for eksempel tilbud om opkvalificering, adgang til integrationsfaciliteter, adgang til bolig m.v., i det omfang Danmark måtte tilslutte sig forslaget til omarbejdet flygtningedefinitionsdirektiv.

Advokatrådet har i sit svar af 16. november 2009 på en tidligere høring bemærket, at Advokatrådet ikke har haft mulighed for at komme med bemærkninger til forslaget.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet er følgelig fremkommet med flere betænkninger til direktivforslaget og har fremsat en række ændringsforslag. Generelt støtter

Europa-Parlamentet en begrænsning af definitionen af familiemedlemmer til kernefamilien, men herudover har de fremsat forslag om at præcisere princippet om solidaritet, familiens enhed, hensynet til barnets tarv samt forslag til at præcisere indholdet af rettighederne for personer med flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus.

Kompromisforslaget forventes at komme på Parlamentets næstkommende plenar-samling i den 24. oktober 2011.

## **8. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører blandt andet, at EU på grund af den grænseoverskridende karakter af problemerne i forbindelse med asyl har gode forudsætninger for at foreslå løsninger, særligt med hensyn til spørgsmål om anerkendelse af beskyttelsesberettigede og deres status. Selv om der blev nået en høj grad af harmonisering ved vedtagelsen af det nuværende direktiv, er det nødvendigt at træffe yderligere EU-foranstaltninger for at opnå højere og mere harmoniserede beskyttelsesstandarder og tage yderligere skridt til en ensartet status. Særligt er der et akut behov for yderligere bestræbelser på at opnå ensartede vilkår, så Dublin forordningen kan fungere retfærdigt og effektivt.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt, da de asylretlige problemstillinger, som forslaget kommer med forslag til fælles EU-løsninger af, ikke kan løses af de enkelte medlemsstater alene.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Kommissionens forslag har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender.

## **10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem i notat forud for rådsmødet den 23. oktober 2009 og den 30. november 2009, forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010, forud for rådsmødet den 8.-9. november 2010, og om Kommissionens om-

arbejdningforslag til flygtningedefinitionsdirektivet forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010. Grundnotat om flygtningedefinitionsdirektivet blev oversendt til Folketinget den 24. marts 2010.

## **Dagsordenspunkt 17: Fælles EU-erklæring i anledningen af Flygtningekonventionens 60 års jubilæum**

Spørgsmålet om forbeholdet er ikke relevant da, der er tale om erklæring.

Nyt notat.

### **Resumé:**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. I anledning af 60-året for Flygtningekonventionen af 1951 har formandskabet fremlagt et udkast til en fælles europæisk erklæring herom. Erklæringen forventes vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.- 28. oktober 2011. I erklæringen anerkendes Flygtningekonventionen som grundstenen for international beskyttelse af flygtninge, og den europæiske forpligtelse til at overholde konventionens bestemmelser bekræftes. Der henvises til det arbejde, der gennem de sidste ti år er pågået på EU-plan for at sikre og højne flygtninges rettigheder, herunder det fælles europæiske asylsystem, den Europæiske Flygtningefond, det Europæiske Asylstøttekontor og et stærkere praktisk samarbejde på EU plan og en forøget aktivitet for så vidt angår frivillig genbosætningsprogrammer. I erklæringen opfordrer Rådet til, at alle stater, der endnu ikke er parter til Flygtningekonventionen, benytter 60-året til at tiltræde denne. Desuden opfordrer Rådet til, at alle stater med forbehold til konventionen, genovervejer deres forbehold. Erklæringen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen kan tilslutte sig erklæringen.*

### **1. Baggrund**

Formandskabet har i anledning af 60-året for Flygtningekonventionen af 1951 fremlagt et udkast til en fælles europæisk erklæring herom.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 forventes erklæringen vedtaget.

### **2. Formål og indhold**

I erklæringen anerkendes Flygtningekonventionen som grundstenen for den internationale beskyttelse af flygtninge, og den europæiske forpligtelse til at overholde konventionens bestemmelser bekræftes. I den forbindelse nævnes blandt andet det arbejde, der gennem de sidste ti år er pågået på EU-plan, for at sikre og højne flygtninges rettigheder. Der nævnes som hovedinitiativer oprettelsen af det fælles europæiske asylsystem, den Europæiske Flygtningefond, det Europæiske Asylstøttekontor, stærkere praktisk samarbejde på EU plan og en forøget aktivitet for så vidt angår frivil-



lig genbosætningsprogrammer. Samtidig bekræftes EU's engagement i relation til den videre udvikling af det fælles europæiske asylsystem på baggrund af høje beskyttelsesstandarder kombineret med fair og effektive procedurer, samt den fortsatte udvikling af solidaritetsinstrumenter i forhold til tredjelande med henblik på at fremme og støtte kapacitetsopbygning i disse lande.

I erklæringen opfordrer EU til, at alle stater, der endnu ikke er parter til Flygtningekonventionen, benytter 60-året til at tiltræde denne og opfordrer stater med forbehold til konventionen, til at genoverveje deres forbehold. Der henvises endvidere til Stockholm-programmet fra 2009, hvoraf det fremgår, at Unionen bør søge at tiltræde konventionen med forbehold for en rapport fra Kommissionen om de retlige og praktiske konsekvenser heraf.

I erklæringen anerkendes UNHCR's unikke mandat og vigtigheden af, at parter til Flygtningekonventionen samarbejder med UNHCR med henblik på at muliggøre UNHCR's rådgivende rolle, og EU erklærer sig parat til at fortsætte det tætte partnerskab med UNHCR med henblik på at sikre effektiv international beskyttelse og assistance.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en erklæring, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen kan tilslutte sig erklæringen.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

### **6. Høring**

Sagen har været i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. oktober 2011.

### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

## **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en erklæring, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget i sig selv har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

**Dagsordenspunkt 18: Meddelelse om etablering af et fælles europæisk system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området samt et system for registrerede (bona fide) rejsende tredjelandstatsborgere – intelligente grænser.**

Forbehold: Spørgsmålet om forbeholdet er ikke relevant, da der er tale om en meddelelse.

Nyt notat.

**Resumé:**

*Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens kommende meddelelse om intelligente grænser. Meddelelsen udgør en del af handlingsplanen for implementeringen af Stockholm-programmet. Det forventes, at meddelelsen vil indeholde oplæg til et kommende forslag til udviklingen af et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen forventes at tage Kommissionens orientering til efterretning, men vil tage stilling til de enkelte elementer heraf, når denne er præsenteret af Kommissionen.*

**1. Baggrund**

På baggrund af ønsket om en integreret grænseforvaltning i Haag-programmet fra 2004 fremlagde Kommissionen i februar 2008 sin ”grænsepakke” i form af tre meddelelser indeholdende en række konkrete initiativer til styrkelse af en integreret grænseforvaltning, herunder blandt andet etablering af et fælles europæisk system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system for registrerede (bona fide) rejsende tredjelandstatsborgere – Registered Travelers Programme.

I Stockholm-programmet opfordres Kommissionen til at fremsætte forslag til et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af schengen-området og et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere med henblik på, at disse systemer bliver operationelle snarest muligt. Det anføres dog også, at der inden der oprettes nye systemer, bør foretages en evaluering af bl.a. SIS og VIS, og der bør tages hensyn til de vanskeligheder, man stødte på, da de blev oprettet.

Af rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 fremgår det bl.a., at Rådet ser frem til en snarlig præsentation af Kommissionens meddelelse om intelligente grænser, der dækker både et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere, samt at denne hurtigt skal følges op af relevante lovgivningsmæssige forslag.

På møde i Det Europæiske Råd den 23.-24. juni 2011 blev der ligeledes vedtaget konklusioner, hvoraf fremgår, at det er vigtigt at sikre, at de ydre grænser håndteres effektivt og ensartet, samt at dette vil blive understøttet af en hurtig fremdrift i arbejdet med intelligente grænser, og at særligt et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af schengen-området og system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere bør indføres.

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold, da der er tale om en meddelelse.

Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag om et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af schengen-området og et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere, forventes forslaget fremsat med hjemmel i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og Danmark vil derfor som følge af forbeholdet ikke deltage i vedtagelsen af forslaget.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.

Kommissionen forventes at præsentere meddelelsen om intelligente grænser på rådsmødet *den 27.-28. oktober 2011*. Drøftelsen på rådsmødet forventes rettet mod de fremadrettede initiativer, som Kommissionen måtte foreslå. Kommissionen forventes således at fremlægge et egentligt forslag til retsakt om intelligente grænser i starten af 2012.

## **2. Formål og indhold**

Meddelelsens indhold kendes endnu ikke, men på baggrund af tidligere drøftelser forventes den at omhandle et oplæg til udvikling af et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af schengenområdet og et system for registrerede (bona fide) rejsende tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med opfordringen i Stockholm-programmet.

Meddelelsen forventes at lægge op til at skabe et reelt integreret grænseforvaltningssystem med henblik på at styrke sikkerheden ved at øge indsamlingen og udvekslingen af information om indrejsende tredjelandstatsborgere inden for Schengen-området, uden at ind- og udrejse for bona fide rejsende besværliggøres unødigt.

Der forventes således at blive lagt op til et system, der skal øge mulighederne for at bekæmpe ulovlig indvandring og samtidigt gøre det lettere for tredjelandstatsborgere at rejse, samt at styrke sikkerheden i forbindelse med for eksempel identifikation af falske dokumenter, herunder ved registrering af biometriske data. Endvidere forventes der at blive lagt op til et system, der kan sætte de nationale myndigheder i stand til at identificere personer, der har opholdt sig længere i landet end tilladt med henblik på at træffe forholdsregler i overensstemmelse hermed.

Meddelelsen forventes at indeholde en række oplæg til drøftelse om kriterierne for et kommende forslag til intelligente grænser med henblik på at give Kommissionen input til arbejdet med udarbejdelse af et egentlig forslag til retsakt.

Meddelelsen forventes endvidere at lægge op til en drøftelse af behovet for interoperabilitet, således at et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af schengenområdet og et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere teknisk set kan arbejde sammen med de allerede eksisterende systemer, herunder VIS og SIS.

Meddelelsen forventes endelig at fremlægge nogle oplysninger omkring den formodede merværdi ved system for registrering af tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejser af schengen-området og et system for registrerede rejsende tredjelandsstatsborgere baseret på nogle cost benefit analyser, ligesom meddelelsen ventes at redegøre for de estimerede økonomiske konsekvenser ved de to systemer.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en meddelelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Meddelelsen foreligger ikke endnu. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse, men vil tage stilling til de enkelte elementer heraf, når denne er præsenteret af Kommissionen.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

### **6. Høring**

Sagen har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. oktober 2011.

### **7. Europa-Parlamentet**

Det formodes, at meddelelsen ligeledes afgives til Europa-Parlamentet.

### **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en meddelelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

#### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

## Dagsordenspunkt 19: VIS - status

Forbehold: Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat udarbejdet forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011 er markeret med kursiv.*

### Resumé:

*Formandskabet og Kommissionen forventes på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 at give Rådet en status på den første tid efter, at VIS er iværksat i den første region, Nordafrika, den 11. oktober 2011 på baggrund af den tidsplan, som Rådet tilsluttede sig i forbindelse med rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 og den 11.-12. april 2011. Da der alene er tale om et orienteringspunkt, har sagen ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, ligesom nærhedsprincippet ikke er relevant. Regeringen vil tage statusrapporten fra formandskabet og Kommissionen til efterretning.*

### 1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) blev vedtaget den 9. juli 2008.

VIS-forordningen trådte i kraft den 2. september 2008, men *kunne* først blive anvendt af medlemsstaterne fra datoen, hvor VIS *blev idriftsat*. Det vil sige, når den centrale VIS-database og kommunikationslinjerne mellem medlemsstaterne og den centrale VIS-database *var* meldt klar til brug, og når alle medlemsstaterne *havde* meddelt Kommissionen, at de har truffet de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til indsamling og fremsendelse af oplysninger relateret til visumsagsbehandling.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. til 8. oktober 2010 orienterede formandskabet og Kommissionen om status for gennemførelsen af VIS og fremlagde en ny tidsplan, der ville medføre endnu en udsættelse af tidspunktet for idriftsættelse af VIS, hvorefter systemet først er klar til brug den 24. juni 2011 *med egentlig idriftsættelse den 11. oktober 2011*.

*På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 forventes formandskabet og Kommissionen at give en status på, hvordan idriftsættelsen af VIS er forløbet i første region, Nordafrika. Derudover forventes en status på, hvordan*



*de nordafrikanske lande, som nu ved ansøgning om visum skal registreres i VIS, har reageret på anvendelsen af det nye system og den nye procedure herfor.*

## **2. Formål og indhold**

Rådet godkendte på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 et oplæg, der lyder på egentlig idriftsættelse af VIS i første halvdel af oktober 2011 for brug af systemet på de diplomatiske repræsentationer i Nordafrika og – 20 dage senere – for kontrol ved grænserne ved opslag i VIS for visumpligtige indrejsende – *efter planen den 31. oktober 2011.*

*Danmark har således efter planen idriftsat VIS i Nordafrika den 11. oktober 2011, og det danske politi er klar til på grænserne at kontrollere visum registreret i VIS 20 dage senere.*

*Kommissionen har den 23. september 2011 afholdt møde med ambassadørerne i Belgien fra de nordafrikanske lande med henblik på at orientere dem om konsekvenserne af idriftsættelsen af VIS, og er generelt i tæt kontakt med myndighederne i de pågældende lande.*

*Der er blevet forberedt en informationspakke til de nordafrikanske lande med henblik på at sikre den bedst mulige implementering af systemet i landene. Desuden har alle medlemslande fået det samme informationsmateriale med henblik på orientering af visumansøgere på de relevante visumudstedende ambassader og konsulater i region Nordafrika.*

*Kommissionen vil snarest fremlægge datoer for fastlæggelsen af de næste regioner for idriftsættelsen af systemet, herunder i form af en beslutning om, i hvilke regioner systemet skal idriftsættes efter de første tre (1) Nordafrika, 2) Israel, Jordan, Libanon og Syrien og 3) landene på Den Arabiske halvø, ved den Persiske Golf samt Afghanistan).*

## **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Da der er tale om et orienteringspunkt, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

Danmark har i medfør af artikel 5 i Protokol om Danmarks stilling (efter ikrafttræden af Lissabon-traktaten artikel 4 i Protokol om Danmarks stilling) givet meddelelse om, at Danmark vil gennemføre VIS i Danmark, hvilket lovgivningsmæssigt er sket ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov om

ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om visuminformationssystemet m.v.).

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

*Regeringen vil tage formandskabet og Kommissionens status på den forventede idriftsættelse og orientering om landene i første VIS-regions reaktioner herpå til efterretning.*

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

*De andre lande forventes at tage statusrapporteringen og eventuel anden orientering fra formandskabet og Kommissionen til efterretning.*

#### **6. Høring**

Sagen har senest været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. oktober 2011.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

#### **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om et orienteringspunkt, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Der er alene tale om et orienteringspunkt, der derfor ikke umiddelbart forventes at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser.

Gennemførelsen af VIS vil blive afholdt inden for de hidtil afsatte rammer på baggrund af den på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. - 8. oktober 2010 fastlagte tidsplan for VIS og den dato for egentlig idriftsættelse af systemet, som Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11. -12. april 2011 tog til efterretning.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om VIS i forbindelse med forhandlingerne om VIS-forordningen, som der blev opnået politisk enighed om ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, og som blev vedtaget den 9. juli 2008.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om sagen forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009, den 6. april 2009 og den 4. - 5. juni 2009, den 21. september 2009, den 23. oktober 2009, den 30. november til den 1. december 2009, den 22. - 23. april 2010, den 7.-8. oktober 2010, den 24.-25. februar 2011, den 11.-12. april 2011 og den 9-10. juni 2011.

*Endelig er Folketingets partier den 19. september 2011 orienteret om sagen forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011.*

**Dagsordenspunkt 20: Forslag til Europaparlaments og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 (forordningen for lokal grænsetrafik) med henblik på at inddrage Kaliningradregionen og bestemte polske administrative distrikter i et område, der betragtes som grænseområde KOM(2011) 461 endelig\*\***

Sagen er omfattet af det danske forbehold, men der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011 er markeret med kursiv.*

**Resumé:**

*På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 forventes formandskabet at forsøge at opnå enighed i Rådet om forslaget. Formålet med forslaget er at ændre forordningen om lokal grænsetrafik, således at hele Kaliningrads territorium og bestemte polske administrative distrikter bliver omfattet af forordningen. Baggrunden for forslaget er et ønske om at undgå en u hensigtsmæssig opdeling af Kaliningradregionen, hvor kun et mindretal af befolkningen er omfattet af reglerne for lokal grænsetrafik, og et ønske om at fremme handel, social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde mellem Kaliningrad og de store befolkningscentre i det nordlige Polen. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre beslutningen i dansk ret. Regeringen har forståelse for den helt særlige situation, som gør sig gældende i forhold til den lokale grænsetrafik mellem Kaliningrad og dets naboer Polen og Litauen, og kan derfor overordnet støtte ændringsforslaget.*

**1. Baggrund**

Kommissionen har den 27. juli 2011 fremlagt forslag til en ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 (forordningen for lokal grænsetrafik) med henblik på at inddrage Kaliningradregionen og bestemte polske administrative distrikter i et område, der betragtes som grænseområde. Kaliningradregionen er en russisk enklave ved Østersøen omgivet af Polen og Litauen.

Forordningen for lokal grænsetrafik blev vedtaget i 2006 forud for de nye medlemsstaters indtræden i Schengen-samarbejdet, for at indbyggerne i de grænsenære områder kunne fortsætte med blandt andet samhandel og arbejde på tværs af de ydre Schengen-grænser.

Forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at indgå bilaterale aftaler om lempeligere procedurer for lokal grænsetrafik for personer bosiddende i grænseområder i nabolande uden for EU. Der bliver således givet mulighed for, at der kan indgås lokale aftaler mellem et EU-land og et tilstødende tredjeland, hvor personer kan få tilladelse til lokal grænsetrafik, hvis de lovligt har boet i en nærmere afgrænset zone for lokal grænsetrafik i en vis tidsperiode, har gyldige rejsedokumenter, har legitime grunde til hyppigt at passere den ydre grænse, ikke er indberettet som uønsket i SIS eller anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden med videre. En tilladelse til lokal grænsetrafik betyder ikke, at den pågældende person fritages for den sædvanlige grænsekontrol ved passage af de ydre grænser, men tilladelsen til lokal grænsetrafik medfører for den enkelte hyppigt rejsende en administrativ lettelse i forhold til passage af grænsen, idet vedkommende ikke skal søge om visum til hver enkelt passage af den ydre grænse.

Det var en forudsætning for forordningen, at den lokale grænsetrafik fik et afgrænset anvendelsesområde for at undgå misbrug. Det var endvidere en forudsætning for Litauens deltagelse i Schengen-samarbejdet og et fortsat stabilt forhold til Rusland, at der blev fundet en løsning i forhold til Kaliningrad.

Polen og Litauen har hver især en sådan aftale om lokal grænsetrafik med Rusland om dele af Kaliningradregionen. Som følge af den nuværende forordnings standardregler for definitionen af grænseområder (30/50 km zonen) er visse dele af Kaliningradregionen – herunder Kaliningrad by – imidlertid ikke omfattet af det lokale grænseområde. Størstedelen af regionens befolkning bor i det område, der ikke er omfattet.

Denne opdeling anser Kommissionen for kunstig og uhensigtsmæssig i forhold til ønsket om at fremme handel, og social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde, og Kommissionen finder derfor, at hele regionen skal kunne omfattes af forordningen.

Endvidere finder Kommissionen, at et nærmere specificeret område i Polen også bør indgå i aftalen. Dette område skal inddrage de store befolkningscentre i det nordlige Polen, for at sikre at aftalen har reel virkning i praksis i området og øge udvekslingen mellem Kaliningradregionen og det nordlige Polen.

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra b.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i TEUF, 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.

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller et initiativ til udvikling af Schengen-reglerne træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forslaget i den nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslagets præambel, at der er tale om et forslag til videreudvikling af Schengen-reglerne.

*Forslaget blev præsenteret og indledningsvist drøftet på rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011.*

*På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 forventes formandskabet at forsøge at opnå enighed i Rådet om forslaget.*

## **2. Formål og indhold**

Formålet med forslaget er at ændre forordningen om lokal grænsetrafik, således at hele Kaliningrads territorium og bestemte polske administrative distrikter bliver omfattet af forordningen.

Der stilles forslag om at tilføje en artikel samt et bilag til forordningen, hvoraf det fremgår, at hele Kaliningradområdet samt en række navngivne administrative distrikter i det nordlige Polen betragtes som grænseområde.

Det fremgår blandt andet af forslaget prækambel, at forslaget ikke berører den generelle definition på grænseområde og de regler og betingelser, der er fastsat i forordningen om lokal grænsetrafik, herunder de sanktioner, medlemsstaterne kan pålægge beboere i grænseområder, der misbruger ordningen for lokal grænsetrafik.

Det følger heraf, at Kommissionen således ikke generelt ønsker at ændre betingelserne for at benytte ordningen, men blot at indføre en særlig undtagelse for Kaliningrad og de polske distrikter.

Forslaget har desuden ikke til formål at ændre de øvrige betingelser vedr. grænsekontrollen, herunder SIS-tjek mv, der således skal opretholdes i overensstemmelse med forordningen.

Kommissionen har endvidere anført, at situationen for Kaliningradregionen er helt særlig, da der er tale om en enklave, der er adskilt fra resten af Rusland af to EU-lande. Kommissionen understreger også, at det foreslåede grænseområde ikke vil kunne udvides yderligere.

Kommissionen bemærker i øvrigt i forslaget, at det i Kommissionens anden rapport fra februar 2011 om ordningen for lokal grænsetrafik blandt andet konkluderedes, at der kun er få eksempler på, at ordningen misbruges.

Med forslaget ønsker Kommissionen at fremme handel, social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde i grænseområder, og at undgå en kunstig opdeling af Kaliningradregionen i forhold til at nyde godt af lettelserne ved at være omfattet reglerne om lokal grænsetrafik.

Endvidere anfører Kommissionen, at forslaget skal bidrage til at fremme det strategiske partnerskab mellem EU og Rusland indenfor områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed hvad angår grænseoverskridende samarbejde.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Eventuel senere vedtagelse af forslaget vil ikke få lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af forbeholdet, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national ret inden 6 måneder. Såfremt Danmark beslutter sig her for, vurderes sagen ikke at have konsekvenser for dansk ret, da forslaget alene regulerer et lokalt forhold mellem Polen og Rusland.

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen har forståelse for den helt særlige situation, som gør sig gældende i forhold til den lokale grænsetrafik mellem Kaliningrad og dets naboer Polen og Litauen, og kan derfor overordnet støtte ændringsforslaget.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

#### **6. Høring**

Sagen har *senest været i skriftlig høring* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) med frist den 3. oktober 2011.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet

Der foreligger endnu ikke et udkast til betænkning fra Europa-Parlamentet.

#### **8. Nærhedsprincippet**

Det er Kommissionens vurdering, at målet for forordningen – at ændre Unionens bestemmelser for lokal grænsetrafik – ikke i tilstrækkelig grad kan realiseres af medlemsstaterne, men bedre kan realiseres på unionsplan. Det er derfor Kommissionens vurdering, at EU kan vedtage forordningen i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at forslaget overholder proportionalitetsprincippet.



Regeringen er enig i Kommissionens vurdering og vurderer, at nærhedsprincippet er opfyldt.

### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

Da der er tale om en afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

*Sagen blev forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011.*

## **Dagsordenspunkt 22: Kommissionens meddelelse om samarbejde med landene i det østlige partnerskab KOM(2011) 564 endelig.**

Spørgsmålet om forbeholdet er ikke relevant, da der er tale om en meddelelse.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forelagt forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011 er markeret med kursiv*

### **Resumé:**

*På rådsmødet forventes der at være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens meddelelse om samarbejde på området for retlige og indre anliggender med landene i det østlige partnerskab. Meddelelsen var sat på dagsordenen for rådsmødet den 22.-23. september 2011, men blev taget af umiddelbart inden mødet. Meddelelsen er en opfølgning på Stockholm-programmet, og omfatter en plan for videreudvikling af samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet, da der er tale om en meddelelse. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse. Samtidig er det regeringens holdning, at fokus på EU's sydlige naboer bør fastholdes.*

### **1. Baggrund**

Der er tale om en opfølgning på Stockholm-programmet, hvori Det Europæiske Råd opfordrer til, at der inden udgangen af 2010 udarbejdes en plan for, hvordan man kan komme videre i samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Det østlige partnerskab omfatter samarbejde mellem EU og Armenien, Aserbadjan, Georgien, Hviderusland, Moldova og Ukraine. Partnerskabet blev vedtaget i fællesskab af EU, medlemsstaterne og partnerskabslandene på topmødet i Prag den 7. maj 2009, under tjekkisk formandskab, som en særlig dimension af den allerede eksisterende generelle naboskabspolitik. Formålet med partnerskabet er at fremme stabilitet, god regeringsførelse og økonomisk udvikling i regionen for at understøtte landenes tilnærmelse til EU.

For så vidt angår området for retlige og indre anliggender omfatter partnerskabet blandt *andet støtte til mellemfolkelig kontakt, styrkelse af grund-*

*læggende rettigheder og retsstatsprincipper, indgåelse af mobilitetspartnerskaber, der skal skabe rammer for lovlig migration, grænsesamarbejde og tilbagetagelse af egne statsborgere, samt spørgsmål om visumfacilitering og eventuelt visumfrihed.*

Partnerskaberne *nævnes* i rådskonklusionerne af 20. juni 2011 fra møde i Rådet for udenrigsanliggender om den reviderede naboskabspolitik, hvor rådet opfordrer den høje repræsentant og Kommissionen til at præsentere en køreplan for den videre implementering af det østlige partnerskab generelt. Endvidere anerkender Rådet blandt andet udviklingen i arbejdet med at indgå mobilitetspartnerskaber og aftaler om visumfacilitering og tilbagetagelse.

Østlige nabolande er generelt en høj prioritet for Polen, og der *blev* afholdt topmøde om det østlige partnerskab den 29.-30. september i Warszawa med det formål at gøre status på samarbejdet og drøfte perspektiver for den videre udvikling.

Derudover har Polen den 6.-7. juli 2011 afholdt en konference om den østlige dimension af mobilitet med det formål at levere input på migrationsområdet til ovenfor omtalte topmøde den 29.-30. september 2011.

På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 forventes *det*, at Kommission præsenterer *meddelelsen*, og at der vil være en *efterfølgende drøftelse*. Der er *endvidere formodning om, at formandskabet vil søge at få vedtaget rådskonklusioner om meddelelsen på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 13.-14. december 2011.*

*Meddelelsen var sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011, men blev taget af umiddelbart inden mødet.*

## **2. Formål og indhold**

Formålet med meddelelsen er en videreudvikling af samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for området for retlige og indre anliggender *ved at konsolidere, strømline og supplere de eksisterende rammer.*

*For så vidt angår konsolideringen indeholder meddelelsen blandt andet forslag til 4 hovedprincipper for samarbejdet – differentiering, konditiona-*

*litet, politisk kohærens og regionalt samarbejde – samt præcisering af en række samarbejdsstrukturer og instrumenter.*

*For så vidt angår supplement til de eksisterende rammer indeholder meddelelsen forslag til en række fremtidige prioriteringer – herunder blandt andet:*

- *Forbedring af dataindsamlingen på migrationsområdet i de østlige partnerskabslande*
- *Overvejelser i medlemsstaterne om eventuelt behov for øget lovlig indvandring – først og fremmest arbejdskraft – fra partnerskabslandene. Dette kan blandt andet ske inden for rammerne af eksisterende og fremtidige mobilitetspartnerskaber*
- *Styrkelse af partnerskabslandenes kapacitet til integration af indvandrere*
- *Fortsættelse af bestræbelser på at indgå aftaler med partnerskabslandene om tilbagetagelse af egne statsborgere*
- *Fortsættelse af visumdialogen og arbejdet med at indgå aftaler om visumlempelser og på sigt visumfrihed*
- *Fortsat arbejde i partnerskabslande med at indføre internationale standarder i asylsystemerne og for beskyttelse af flygtninge*
- *Samarbejde om grænseforvaltning*
- *Udveksling af god praksis om sikkerhedsstandarder for udstedelse af identitets- og rejsedokumenter*
- *Styrket samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel*
- *Styrket operationelt samarbejde om bekæmpelse af organiseret kriminalitet*
- *Samarbejde om bekæmpelse af finansielle forbrydelser, herunder bl.a. hvidvask af penge og finansiering af terrorisme*
- *Styrket samarbejde om bekæmpelse af handel med ulovlige euforiserende stoffer*
- *Øget samarbejde om retssikkerhed, databeskyttelse og sikring af fundamentale rettigheder*
- *Øget fokus på implementering af eksisterende konventioner og aftaler om retligt samarbejde i straffesager og civile sager*

*Samlet set vurderer Kommissionen i meddelelsen, at forslagene vil øge samarbejdet mellem EU-landene og partnerskabslandene frem mod et fælles samarbejdsområde for retlige og indre anliggender.*

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en meddelelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse. Samtidig er det regeringens holdning, at fokus også bør fastholdes på EU's sydlige naboer, og de tiltag Det Europæiske Råd har besluttet, der skal iværksættes i den region.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger. Det er dog almindelig kendt, at der blandt de østlige medlemsstater er stor opbakning til fokus på de østlige nabolande.

### **6. Høring**

Sagen har *senest* været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. oktober 2011.

### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

### **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en meddelelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om en meddelelse.

### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

*Sagen blev forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for rådsmødet den 22.-23. september 2011.*

## **Dagsordenspunkt 24: Kommissionens meddelelse om en sammenhængende tilgang til EU's anti-narkotikapolitik**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

**KOM-dokument foreligger ikke.**

### **Resumé**

*Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 vil præsentere meddelelsen "Towards a coherent approach to EU anti-drugs policy". Meddelelsen forventes offentliggjort af Kommissionen den 25. oktober 2011, og indholdet af meddelelsen kendes endnu ikke. Sagen giver ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til sagen. Fra dansk side forventer man at kunne tage præsentationen af meddelelsen til efterretning.*

### **1. Baggrund**

Rådet vedtog den 25. oktober 2004 en rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor (2004/757/RIA). Formålet med de mindsteregler, der fremgår af rammeafgørelsen, er at gøre det muligt at definere en fælles EU-strategi til bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel.

Kommissionen fremlagde den 12. december 2009 en rapport om gennemførelsen af rammeafgørelsen (KOM(2009)669), hvori Kommissionen foretager en analyse af de nationale gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen konkluderer i sin rapport, at der kun er gjort få fremskridt med harmoniseringen af de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af narkotikahandel.

Rådet vedtog den 10. maj 2005 en afgørelse om udveksling af oplysninger om, risikovurdering af og kontrol med nye psykoaktive stoffer (2005/387/RIA). Formålet med afgørelsen er at etablere en mekanisme for hurtig udveksling af oplysninger om nye psykoaktive stoffer og at fastsæt-

te bestemmelser om risikovurdering af nye psykoaktive stoffer, der gør det muligt at undergive disse stoffer kontrol i medlemsstaterne.

Kommissionen fremlagde den 11. juli 2011 en beretning om vurdering af funktionen af afgørelsen (KOM(2011)430). Kommissionen konkluderer i sin beretning, at afgørelsen lider af store mangler med hensyn til at underkaste nye psykoaktive stoffer kontrolforanstaltninger i Europa, og at Kommissionen derfor vil undersøge behovet for et mere effektivt juridisk instrument.

På den baggrund forventes Kommissionen den 25. oktober 2011 at fremlægge en meddelelse om en sammenhængende tilgang til EU's antinarkotikapolitik, hvori Kommissionen redegør for sine overvejelser om revision af Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA og Rådets afgørelse 2005/387/RIA. Det forventes, at meddelelsen fra Kommissionen vil blive præsenteret på rådsmødet den 27.-28. oktober 2011.

## **2. Indhold**

Indholdet af Kommissionens meddelelse kendes endnu ikke.

## **3. Gældende dansk ret**

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

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har ikke statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **5. Nærhedsprincippet**

Sagen giver ikke anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

## **6. Andre landes kendte holdninger**

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



## **7. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens præsentation af meddelelsen til efterretning.

## **8. Europa-Parlamentet**

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

## **9. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 12. oktober 2011.

## **Dagsordenspunkt 25: forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

**KOM(2010)0094.**

### **Resumé**

*Direktivforslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår seksuelt misbrug mv., beskyttelse af og bistand til ofre samt forebyggelse af seksuelt misbrug mv. Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget. I juni 2011 nåede Rådet til enighed med Europa-Parlamentet om forslaget. Formandskabet forventes at redegøre for status for forslaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011.*

### **1. Baggrund**

Den 29. marts 2010 fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv om bekæmpelse af seksuelt misbrug mv. af børn. Formålet med direktivforslaget er at sikre, at der sker en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn samt børnepornografi (2004/68/RIA). Forslaget bygger på den gældende rammeafgørelse og Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug. Kommissionen har derudover medtaget en række nye elementer.

Der har tidligere været fremsat et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug mv. af børn, der bortfaldt i forbindelse med Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009. Det fremsatte direktivforslag svarer i høj grad til det tidligere forslag til rammeafgørelse.

*I juni 2011 nåede Rådet til enighed med Europa-Parlamentet om forslaget. Formandskabet forventes at redegøre for status for forslaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011.*

## Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, finder på den baggrund anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel gennemførelse af forslaget er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

## **2. Indhold**

### **2.1. Generelt**

Formålet med forslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på området. Forslaget sigter mod en tilnærmelse inden for tre hovedområder: 1) retsforfølgning af personer, der begår seksuelt misbrug mv., 2) beskyttelse af og bistand til ofre og 3) forebyggelse af seksuelt misbrug mv.

Forslaget indeholder på den baggrund bestemmelser om strafbare handlinger, sanktioner, rettighedsfrakendelse, straffemyndighed, efterforskning og retsforfølgning, ofres rettigheder i straffesager og bistand til ofre, forebyggelse og blokering for adgang til internetadresser.

### **2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget**

#### **2.2.1. Strafbare handlinger**

##### Seksuelt misbrug

Efter forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere seksuel omgang med børn under den (nationalt fastsatte) seksuelle lavalder og seksuel omgang med børn, hvor der er gjort brug af tvang, magt eller trusler. Et barn defineres i forslaget som en person under 18 år. Det skal endvidere være

strafbart at opnå seksuel omgang ved misbrug af et overordningsforhold eller ved misbrug af et barns særligt sårbare situation. Endelig skal det være strafbart at tvinge et barn til seksuel omgang med tredjemand eller med et seksuelt formål at foranledige, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter.

Forslaget har ikke til formål at kriminalisere frivillige seksuelle aktiviteter mellem personer, der med hensyn til alder og psykologisk og fysisk udvikling eller modenhed er tæt på hinanden, så længe de seksuelle aktiviteter ikke involverer nogen form for misbrug.

### Seksuel udnyttelse

Efter forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere en række forhold vedrørende børns medvirken i prostitution eller pornografiske forestillinger. Medlemsstaterne skal således kriminalisere det at rekruttere eller tvinge et barn til prostitution eller medvirken i en pornografisk forestilling og at profitere af eller på anden måde at udnytte et barn i forbindelse med prostitution eller pornografiske forestillinger. Endelig skal det være strafbart som kunde eller tilskuer at deltage i sådanne aktiviteter.

Forslaget har ikke til formål at kriminalisere pornografiske forestillinger, hvor barnet deltager frivilligt, og de tilstedeværende personer med hensyn til alder og psykologisk og fysisk udvikling eller modenhed er tæt på barnet, og forestillingen ikke involverer nogen form for misbrug.

### Børnepornografi

Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre, at det er strafbart at fremstille, distribuere, udbrede, transmittere, udbyde, levere, anskaffe, besidde eller stille børnepornografi til rådighed. Endvidere skal det være strafbart ved hjælp af et informationssystem at skaffe sig adgang til børnepornografi. Børnepornografi omfatter efter forslaget bl.a. billeder af ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi") eller personer, som ligner børn.

Forslaget har ikke til formål at kriminalisere aktiviteter mellem personer, der med hensyn til alder og psykologisk og fysisk udvikling eller modenhed er tæt på hinanden, så længe de seksuelle aktiviteter ikke involverer nogen form for misbrug.

### Visse forberedende handlinger

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere en række handlinger, der foretages med henblik på at begå et af de ovenfor omtalte forhold.

Medlemsstaterne skal således sikre, at det er strafbart for en voksen person via et informationssystem at opfordre et barn til at mødes, når barnet ikke har nået den seksuelle lavalder, og opfordringen fremsættes med henblik på seksuelt misbrug af barnet og følges op af faktiske handlinger, der leder til et sådant møde (såkaldt ”grooming”).

Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere udbredelse af materiale, der reklamerer for mulighed for at begå seksuelt misbrug af børn mv., og tilrettelæggelse af rejsearrangementer med det formål at begå seksuelt misbrug mv. af børn.

### Forsøg og medvirken

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere medvirken til og forsøg på visse af de ovenfor omtalte strafbare handlinger. Undtaget fra kriminalisering er f.eks. forsøg på at begå de ovenfor omtalte forberedende handlinger.

## **2.2.2. Sanktioner**

### 2.2.2.1. Fysiske personer

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat sikre, at fysiske personer, der begår de ovenfor omtalte strafbare handlinger, kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst 1, 2, 3, 5, 8 eller 10 års fængsel – afhængig af forholdets grovhed.

### Seksuelt misbrug

Den, der foranlediger, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter, skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 1 år, hvis der er tale om overværelse af seksuelle aktiviteter, og 2 år hvis der er tale om overværelse af seksuelt misbrug.

Seksuel omgang med børn uden brug af tvangsmidler skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder.

Seksuel omgang med børn skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 3 år når barnet er over den seksuelle lavalder, når barnet befinder sig i en særlig sårbar situation, eller gerningsmanden misbruger en anerkendt position i forhold til barnet. Er der gjort brug af tvang, magt eller trusler, skal straffen kunne stige til fængsel med en strafferamme på mindst 10 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 5 år når barnet er over den seksuelle lavalder.

### Seksuel udnyttelse

Den, der tvinger et barn til deltagelse i pornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 8 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 5 år når barnet er over den seksuelle lavalder. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel i henholdsvis mindst 10 og 5 år.

Den, der rekrutterer et barn til deltagelse i pornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 2 år når barnet er over den seksuelle lavalder. Drejer det sig om prostitution, skal straffen kunne stige til fængsel med en strafferamme på henholdsvis mindst 8 og 5 år.

Den, der som tilskuer deltager i børnepornografiske forestillinger, skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 2 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 1 år når barnet er over den seksuelle lavalder. Den, der som kunde har seksuel omgang med et barn, skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 5 år, når barnet er under den seksuelle lavalder, og 2 år når barnet er over den seksuelle lavalder.

### Børnepornografi

Fremstilling af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 2 år.

Udbredelse mv. af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 2 år.

Anskaffelse eller besiddelse af børnepornografi skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 2 år.

Elektronisk erhvervelse af adgang til børnepornografi skal kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 1 år.

Det er overladt til medlemsstaterne at afgøre, om begrebet børnepornografi skal omfatte tilfælde, hvor en person, der ligner et barn, rent faktisk var over 18 år på tidspunktet for materialets fremstilling.

Det er endvidere overladt til medlemsstaterne at afgøre, om man ønsker at kriminalisere anskaffelse, besiddelse eller produktion af virtuel børnepornografi, når dette sker til eget brug, når produktionen faktisk ikke har involveret børn, og når der ikke er risiko for, at materialet udbredes.

#### Visse forberedende handlinger samt forsøg og medvirken

Efter forslaget skal ”grooming” kunne straffes med fængsel med en strafferamme på mindst 1 år.

Forsøg og medvirken skal kunne straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen, og har afskrækkende virkning.

#### Skærpende omstændigheder

Forslaget opregner endvidere en række skærpende omstændigheder. Hvis mindst én af de skærpende omstændigheder er til stede, skal medlemsstaten (for så vidt omstændigheden ikke allerede udgør en del af forbrydelsens gerningsindhold) sikre, at gerningsmanden kan straffes med en strengere sanktion. Det skal ifølge forslaget anses som en skærpende omstændighed:

- at barnet befinder sig i en særlig sårbar situation, navnlig som følge af psykisk eller fysisk handicap eller en afhængighedssituation;
- at forbrydelsen bliver begået af et familiemedlem, en person, der bor sammen med barnet, eller en person, der misbruger sin myndighed;

- at lovovertrædelsen bliver begået af flere personer, der handler i fællesskab;
- at forholdet bliver begået inden for rammerne af en kriminel organisation;
- at gerningsmanden tidligere har været dømt for lovovertrædelser af samme art;
- at barnet bliver bragt i livsfare;
- at der bliver anvendt grov vold, eller barnet bliver forvoldt alvorlig skade.

#### 2.2.2.2. Juridiske personer

Juridiske personer, der ifalder strafansvar i forbindelse med seksuelt misbrug af børn, skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner skal omfatte bødestrafte, men kan også omfatte en række andre sanktioner, såsom udelukkelse fra at modtage offentlige ydelser eller forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed.

#### **2.2.3. Straffemyndighed**

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat have straffemyndighed (jurisdiktion) i forhold til seksuelt misbrug af børn mv., der begås i den pågældende medlemsstat.

Endvidere skal en medlemsstat have straffemyndighed i forhold til seksuelt misbrug af børn mv., når gerningsmanden har statsborgerskab i den pågældende medlemsstat.

En medlemsstat kan derudover beslutte at etablere strafmyndighed i tilfælde, hvor gerningen er foretaget uden for dennes territorium, når gerningsmanden eller ofret har statsborgerskab eller sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat, eller når forholdet er begået for at skaffe en juridisk person, der har hjemsted i den pågældende medlemsstat, vinding. Når seksuelt misbrug af børn mv. begås af en person, der er statsborger eller – hvis straffemyndigheden er udvidet i overensstemmelse med ovenstående – har sædvanlig bopæl i en medlemsstat, er den pågældende



medlemsstat forpligtet til at have straffemyndighed, uanset om forholdet er strafbart på gerningsstedet (dvs. uden krav om dobbelt strafbarhed). I denne situation må det endvidere ikke stilles som betingelse for at udøve straffemyndighed, at ofret har foretaget anmeldelse på gerningsstedet.

Når et forhold begås ved hjælp af et informationssystem (f.eks. ved udbredelse af børnepornografi via internettet), skal hver medlemsstat endelig sikre, at forholdet er omfattet af medlemsstatens straffemyndighed, når adgang til informationssystemet opnås fra medlemsstatens område, uanset hvor informationssystemet befinder sig.

#### **2.2.4. Efterforskning og retsforfølgning**

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at der kan efterforskes og rejses tiltale i sager om seksuelt misbrug af børn mv., uanset om ofret har anmeldt forholdet eller trukket sin anmeldelse tilbage.

Forslaget indeholder også elementer, som skal bidrage til, at seksuelt misbrug af børn mv. bliver anmeldt oftere. Medlemsstaterne skal bl.a. sikre, at regler om tavshedspligt ikke er til hinder for, at personer, som i kraft af deres arbejde har kontakt med børn, kan anmelde formodede tilfælde af seksuelt misbrug til de kompetente myndigheder.

Medlemsstaterne skal derudover sikre, at der – for visse overtrædelser – kan rejses tiltale i en tilstrækkelig lang periode efter, at ofret har nået myndighedsalderen. Denne periodes længde skal svare til forbrydelsens grovhed.

Medlemsstaterne pålægges endvidere at sikre en effektiv efterforskning og tiltalerejsning i forbindelse med sager om seksuelt misbrug af børn mv. Medlemsstaterne skal i den forbindelse sikre, at myndigheder med ansvar for efterforskning og retsforfølgning af seksuelt misbrug af børn mv. råder over effektive efterforskningsredskaber. Myndighederne skal endvidere sættes i stand til – så vidt muligt – at identificere ofrene for seksuelt misbrug mv., herunder navnlig ved analyse af børnepornografisk materiale.

Endelig skal det være muligt ikke at retsforfølge ofre for seksuelt misbrug mv. eller (i det mindste) ikke at pålægge dem sanktioner for deres indblanding i ulovlige handlinger, som er en direkte følge af, at de har været udsat for misbrug.

### 2.2.5. Ofre

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at børneofre for seksuelt misbrug mv. ydes bistand og støtte. Når der hersker usikkerhed om ofrets alder, men der dog er grund til at formode, at personen er et barn, skal personen ydes bistand og beskyttelse som et barn.

Foranstaltninger, der træffes for at beskytte og bistå ofrene i deres fysiske og psykosociale rehabilitering, skal iværksættes efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte offer, og under hensyntagen til barnets ønsker, behov og problemer.

Ofrene skal endvidere betragtes som særligt udsatte ofre i henhold til rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA). Et særligt udsat offer har i henhold til rammeafgørelsen et særligt krav på beskyttelse.

Forslaget indeholder også bestemmelser, der skal forhindre, at et barneoffer for seksuelt misbrug – under efterforskningen eller straffesagen – udsættes for nye krænkelse (såkaldt ”sekundær viktimering”).

Under efterforskningen skal medlemsstaterne sikre, at forhør af et barneoffer finder sted uden ugrundet ophold efter anmeldelsen og om nødvendigt i lokaler, der er indrettet til formålet. Antallet af forhør skal begrænses mest muligt og foretages af en person, der er uddannet hertil. Et barneoffer skal under efterforskningen kunne være ledsaget af sin advokat eller en anden voksen person efter eget valg.

Hvis ofrets værger mv. ikke er i stand til at repræsentere ofret, skal der efter omstændighederne udpeges en særlig repræsentant. De særlige foranstaltninger, der træffes for at beskytte og bistå et offer, skal vedtages efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte offer. Ofre skal endvidere om nødvendigt have adgang til gratis retshjælp og gratis repræsentation i straffesager.

Forhør, der foretages under efterforskningen, skal kunne videooptages og anvendes som bevis i straffesagen. Under selve straffesagen (hovedforhandlingen) skal retsmødet kunne finde sted for lukkede døre. Barneofret skal endvidere kunne afhøres uden at være fysisk til stede.

### **2.2.6. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.**

En person, der dømmes for seksuelt misbrug af børn mv., skal ifølge forslaget underkastes en vurdering af vedkommendes farlighed og risiko for at falde tilbage i ny kriminalitet (recidiv) med henblik på at fastlægge behovet for rettighedsfrakendelse eller andre foranstaltninger, der kan mindske risikoen for gentagelse af det seksuelle misbrug mv.

Medlemsstaterne skal sikre, at personer, der er blevet dømt for lovovertrædelser omfattet af direktivet, midlertidigt eller varigt kan udelukkes fra (som minimum) at udøve professionelle aktiviteter, der indebærer regelmæssig kontakt med børn. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at en arbejdsgiver, når denne skal ansætte en person i et hverv, der indebærer regelmæssig kontakt med børn - i overensstemmelse med national ret - har ret til at modtage oplysninger om ansøgeren for så vidt angår domme, som måtte fremgå af medlemsstaternes strafferegister, og rettighedsfrakendelser for lovovertrædelser, der er omfattet af direktivforslaget.

Personer, der er tiltalt eller dømt for seksuelt misbrug af børn mv., skal have adgang til (tilbydes) behandlingsprogrammer mv. med henblik på at forebygge seksuelt misbrug af børn. Personer, der frygter, at de måske vil begå seksuelt misbrug af børn mv., skal om nødvendigt også have adgang til behandlingsprogrammerne.

Efter forslaget skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at få fjernet internetsider, der indeholder eller udbreder børnepornografi, og som udbydes på deres område. Hvis det ikke er muligt at fjerne internetsider, der indeholder eller udbreder børnepornografi, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at adgangen til internetsiderne kan blokeres for internetbrugere inden for den pågældende stats område.

### **2.2.7. Øvrigt**

Endelig indeholder forslaget en række regler af mere teknisk karakter, herunder om ophævelse af den gældende rammeafgørelse samt tidspunkt for det foreslåede direktivs gennemførelse og ikrafttræden. Endelig foreslås det, at Kommissionen 4 år fra vedtagelsen forelægger en beretning for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af, i hvilket omfang

medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktivet.

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Strafbare handlinger og sanktioner**

##### **3.1.1. Seksuelt misbrug**

Efter straffelovens § 216, stk. 1, straffes for voldtægt den, der tiltvinger sig samleje ved vold eller trussel om vold. Straffen er fængsel indtil 8 år. Har voldtægten haft en særlig farlig karakter, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 216, stk. 2. Efter straffelovens § 217 straffes med fængsel indtil 4 år den, der skaffer sig samleje ved anden ulovlig tvang efter § 260 end ved vold eller trussel om vold.

Den, der har samleje med et barn under 15 år, straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 222, stk. 1. Har barnet været under 12 år, eller har gerningsmanden skaffet sig samlejet ved tvang eller fremsættelse af trusler, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 222, stk. 2. Efter § 222, stk. 3, skal det ved straffastsættelsen efter stk. 1 og stk. 2, 1. led, indgå som en skærpende omstændighed, at gerningsmanden har skaffet sig samlejet ved udnyttelse af sin fysiske eller psykiske overlegenhed.

Den, der ved udnyttelse af en persons sindssygdom eller mentale retardering skaffer sig samleje uden for ægteskab med den pågældende, straffes med fængsel indtil 4 år, jf. straffelovens § 218, stk. 1. Det samme gælder den, der skaffer sig samleje uden for ægteskab med en person, der befinder sig i en tilstand, i hvilken den pågældende er ude af stand til at modsætte sig handlingen, jf. straffelovens § 218, stk. 2.

Efter straffelovens § 219 straffes med fængsel indtil 4 år den, der er ansat eller tilsynsførende ved bl.a. børne- eller ungdomshjem, hvis den pågældende har samleje med nogen, der er optaget i institutionen.

Efter straffelovens § 223, stk. 1, straffes med fængsel indtil 4 år den, som har samleje med en person under 18 år, der er den pågældendes adoptivbarn, stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse. Den, som under groft misbrug af en på alder

og erfaring beroende overlegenhed forfører en person under 18 år til samleje, straffes efter § 223, stk. 2, ligeledes med fængsel indtil 4 år.

De nævnte bestemmelser finder tilsvarende anvendelse med hensyn til anden kønslig omgang end samleje, herunder anden kønslig omgang med en person af samme køn, jf. straffelovens §§ 224 og 225.

Efter straffelovens § 232 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år den, der ved uterligt forhold krænker blufærdigheden eller giver offentlig forargelse. Der skal være tale om et ”uterligt” forhold, hvilket indebærer, at forholdet skal have relation til det kønslige (seksuelle) og være af en vis grovhed, uden at det nødvendigvis skal være utugtigt, jf. i øvrigt nedenfor om straffelovens §§ 230 og 235. Bestemmelsen omfatter bl.a. visse befølinger, fotografering eller beluring af afklædte personer, uterlige opfordringer og blottelse af kønsdele eller samleje mv. i andres påsyn.

### **3.1.2. Seksuel udnyttelse**

Efter straffelovens § 228 straffes for rufferi den, der forleder nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre, den der for vindings skyld forleder nogen til kønslig usædelighed med andre eller den der afholder nogen, der driver erhverv ved kønslig usædelighed, fra at opgive det, eller som holder bordel. Straffen er fængsel indtil 4 år. På samme måde straffes bl.a. den, der tilskynder eller bistår en person under 21 år til at søge erhverv ved kønslig usædelighed, jf. stk. 2.

Den, der fremmer kønslig usædelighed ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand, eller som udnytter en andens erhverv ved kønslig usædelighed, straffes med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med bøde, jf. straffelovens § 229. Efter § 229, stk. 2, straffes med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde den, der udlejer værelse i hotel eller gæstgiveri til benyttelse til erhvervsmæssig utugt.

Den, der som kunde mod betaling eller løfte om betaling har samleje med en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. straffelovens § 223 a.

Efter straffelovens § 235 a, stk. 1, straffes den, der rekrutterer eller i øvrigt medvirker til, eller som udnytter, at en person under 18 år deltager i en forestilling med utugtigt optræden, med bøde eller fængsel indtil 2 år eller

under særlig skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om forestillinger af mere systematisk eller organiseret karakter.

Den, der som tilskuer overværer en utugtig forestilling med deltagelse af en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. straffelovens § 235 a, stk. 2.

### **3.1.3. Børnepornografi**

Efter straffelovens § 230 straffes den, der optager utugtige fotografier, film eller lignende af en person under 18 år med forsæt til at sælge eller på anden måde at udbrede materialet. Straffen er bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 6 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om optagelser af mere systematisk eller organiseret karakter.

Optagelserne skal for at være omfattet af bestemmelsen indeholde ”utugtigt” materiale, jf. også straffelovens § 235. Bestemmelsen omfatter således bl.a. optagelser af et seksuelt forhold i form af samleje eller anden kønslig omgang end samleje med en person under 18 år. Efter forarbejderne må der i øvrigt lægges vægt på, om optagelsen viser en person under 18 år, der deltager i kønsligt forhold, eller over for hvem der i forbindelse med optagelsen må antages at være foretaget en groft krænkende handling, f.eks. ved at anvende den pågældende som model for fotografering af kønsdele eller af seksuelt prægede berøringer. Almindelige nøgenbilleder, hvor der ikke fokuseres på kønsdelene, falder derimod efter forarbejderne uden for bestemmelsen.

Straffelovens § 230 omfatter optagelse, der sker med henblik på salg eller anden udbredelse. Kerneområdet er optagelse af fotografier mv., som efterfølgende anvendes til fremstilling af materiale, der udbydes til salg. Bestemmelsen er imidlertid ikke begrænset til salg eller anden udbredelse som led i erhvervs-mæssig virksomhed, og den omfatter således også tilfælde, hvor optagelserne gøres tilgængelige vederlagsfrit på internettet, eller hvor udbredelsen sker ved bytte eller i en lukket kreds, herunder i foreninger med et begrænset antal medlemmer. Bestemmelsen omfatter

derimod som udgangspunkt ikke private (utugtige) optagelser af unge under 18 år, idet dette normalt ikke vil ske med henblik på salg eller anden udbredelse. Selve den handling, der optages, kan dog være strafbar efter andre bestemmelser i straffeloven, f.eks. straffelovens § 222 om samleje med et barn under 15 år eller § 232 om blufærdighedskrænkelser.

Den, som udbreder utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 235. ”Utugtige visuelle gengivelser eller lignende” omfatter computergenererede billeder, der fremtræder på samme eller tilnærmelsesvis samme måde som fotografier og lignende (”fiktiv børnepornografi”).

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om udbredelse af mere systematisk eller organiseret karakter. Bestemmelsen omfatter enhver form for udbredelse, herunder eksport, distribution, transmission mv.

Efter § 235, stk. 2, straffes den, som besidder eller mod vederlag gør sig bekendt med utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, med bøde eller fængsel indtil 1 år. Besiddelse af utugtige billeder af en person, der er fyldt 15 år, er dog ikke omfattet, hvis den pågældende har givet samtykke til besiddelsen, jf. stk. 3. ”Besiddelse” af børnepornografisk materiale omfatter tilfælde, hvor et billede mv. lagres på f.eks. videobånd, harddisk, diskette eller USB-nøgle, således at den pågældende kan kalde billedet frem igen. Den blotte betragtning af tv-udsendelser (f.eks. sendt via satellit) eller af billeder på internettet, hvor der måtte være fri adgang (uden krav om betaling af vederlag) til børnepornografisk materiale, anses ikke for ”besiddelse”.

#### **3.1.4. Forsøg og medvirken**

Forsøg på og medvirken til overtrædelse af de ovenfor omtalte straffelovsbestemmelser er strafbart i medfør af straffelovens § 21 og § 23. Forsøgsreglerne giver bl.a. mulighed for at sætte ind over for seksuelle overgreb mod børn på et tidligt tidspunkt i gerningsforløbet. Forsøgsreglerne kriminaliserer således ethvert forsøg på seksuelle overgreb mod et barn – herunder såkaldt ”grooming”.

Udbredelse af materiale, der reklamerer for mulighed for at begå seksuelt misbrug af børn mv., vil efter omstændighederne kunne straffes som forsøg på medvirken til seksuelt misbrug af børn. Det samme gælder tilrettelæggelsen af rejsearrangementer med det formål at begå seksuelt misbrug af børn mv.

### **3.1.5. Juridiske personer**

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde.

### **3.2. Straffemyndighed**

Straffelovens §§ 6-12 indeholder de almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed. Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole.

Hovedreglen om dansk straffemyndighed er det såkaldte territorialprincip, jf. straffelovens § 6, hvorefter handlinger, som er begået i Danmark, hører under dansk straffemyndighed. Herudover følger det af straffelovens §§ 7-8 b, at handlinger, som er begået uden for Danmark, i en række nærmere bestemte tilfælde hører under dansk straffemyndighed. Det gælder f.eks. efter omstændighederne, når en lovovertrædelse er begået i udlandet af en dansk statsborger eller mod en dansk statsborger (jf. henholdsvis straffelovens § 7 om det aktive personalprincip og § 7 a om det passive personalprincip).

Efter straffelovens § 8, nr. 5, om det såkaldte universalprincip omfatter dansk straffemyndighed handlinger, som foretages uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed.

### **3.3. Efterforskning og retsforfølgning**

Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, har pligt til at underrette kommunen, hvis de i forbindelse med deres arbejde får mistanke om, at en mindreårig har behov for særlig støtte (f.eks. pga. seksuelle overgreb i familien), jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 1336 af 30.



november 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Efterforskning forudsætter ikke, at der forudgående er indgivet en anmeldelse. En anmelder kan heller ikke forhindre videre efterforskning ved at trække sin anmeldelse tilbage.

Rigspolitiet, Nationalt IT-efterforskningscenter (NITEC), yder bistand til politikredsene som led i efterforskningen og retsforfølgningen af kriminalitet, der er begået under anvendelse af IT, herunder i sager vedrørende børnepornografi og ”grooming”. Politiet overvejer løbende, om der i de konkrete tilfælde er behov for at træffe særlige efterforskningsmæssige foranstaltninger.

NITEC har til brug for politiets efterforskning af sager om børnepornografi udviklet en national database, som indeholder billede- og filmmateriale af seksuelle overgreb mod børn. NITEC indgår endvidere i et internationalt netværk bestående af ca. 30 IT-efterforskere, som aktivt deltager i arbejdet med at identificere ofre på børnepornografiske billeder og gerningsmændene bag disse billeder. NITEC kan bl.a. foretage søgning i billeddatabaser i Sverige og Interpol med henblik på at fastlægge, om serien er kendt, og om offer og gerningsmand er identificeret.

Når efterforskningen er afsluttet, afgør anklagemyndigheden, om der skal rejses tiltale. Tiltale rejses kun, hvis anklagemyndigheden vurderer, at dette vil føre til domfældelse, jf. retsplejelovens § 96, stk. 2.

Tiltale rejses bl.a. ikke, hvis der er indtrådt forældelse efter straffelovens §§ 93-94, jf. straffelovens § 92. Forældelsesfristen for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 24 varierer fra 2 til 15 år, jf. § 93, stk. 1, nr. 1-4. Fristen regnes som udgangspunkt fra den dag, da den strafbare virksomhed er ophørt, jf. § 94, stk. 1. Efter straffelovens § 94, stk. 4, regnes forældelsesfristen for bl.a. overtrædelse af straffelovens §§ 210, 216-220, 222 og 223 dog tidligst fra den dag, hvor den forurettede fylder 18 år. Det samme gælder overtrædelse af straffelovens §§ 224 og 225, jf. §§ 216-220, 222 og 223.

Efter retsplejelovens §§ 721-722 kan anklagemyndigheden efter omstændighederne beslutte, at en sag skal ende med påtaleopgivelse eller

tiltalefrafald. Bestemmelserne er udtryk for det almindelige opportunitetsprincip, hvorefter anklagemyndigheden har rådigheden over sagen og derfor selv afgør, hvilke sager der skal indbringes for domstolene. Anklagemyndigheden kan f.eks. vælge at frafalde tiltale, hvis der foreligger særlig formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn, jf. § 722, stk. 2.

### **3.4. Ofre**

#### **3.4.1. Advokatbistand mv.**

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder seksuelt misbrug af børn (straffelovens §§ 216-223, § 224 eller § 225, jf. §§ 216-223, og § 232). Ifølge de nævnte regler beskikker retten en advokat for den, der er forurettet, når den pågældende fremsætter begæring om det eller efter politiets begæring. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelserne er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

Politiet vejleder den forurettede om adgangen til advokatbeskikkelse. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring. Politiet og anklagemyndigheden vejleder i øvrigt i fornødent omfang den forurettede om vedkommendes retsstilling og om sagens forventede forløb mv., jf. nærmere bekendtgørelse nr. 1108 af 21. september 2007 om politiets og anklagemyndighedens pligt til at vejlede og orientere forurettede i straffesager og til at udpege en kontaktperson for forurettede.

#### **3.4.2. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen**

Politiet kan efter retsplejelovens § 750 foretage afhøringer, men kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring, og ingen tvang må anvendes for at få nogen til at udtale sig. Ved afhøringer i retten har vidnet som udgangspunkt pligt til at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 168. Afhøring skal ske på en måde, der er egnet til at fremkalde en tydelig og sandfærdig forklaring. Afhøring af vidner foretages som udgangspunkt direkte for den ret, ved hvilken sagen behandles, jf. retsplejelovens § 174, stk. 1.

Efter retsplejelovens § 872 kan politiets afhøring af et barn, når afhøringen er optaget på video (videoafhøring), benyttes som bevis under hovedforhandlingen. Rigsadvokaten har i meddelelse nr. 2/2007 fastsat nærmere retningslinjer for behandling af sager om seksuelt misbrug af børn og videoafhøring af børn i sådanne sager.

I meddelelsen anføres, at politiet forud for videoafhøringen bør drøfte spørgsmålet om, hvem der skal ledsage barnet i afhøringslokalet, med forældrene (i det omfang de ikke er involverede i forbrydelsen) og eventuelt tillige med et større barn (fra 8 år). Hvis der er et særligt behov for at styrke barnets tryghed, kan der i stedet for en bisidder fra socialforvaltningen være en såkaldt tryghedsskabende person (f.eks. en pædagog fra barnets daginstitution eller en bedsteforælder, som ikke forventes senere at skulle afgive vidneforklaring) til stede i afhøringslokalet.

Bistandsadvokaten overværer afhøringen fra et tilstødende lokale ("monitorrytmet"). Genafhøring af barnet bør kun ske, hvis det findes rimeligt begrundet, for at den mistænkte eller sigtede kan varetage sit forsvar. En begæring om, at der foretages genafhøring af barnet, skal fremsættes snarest muligt derefter, jf. retsplejelovens § 745 e, stk. 2.

Bevisførelse om barnets almindelige troværdighed kan kun finde sted på den måde og i den udstrækning, som retten bestemmer, jf. retsplejelovens § 185. Det samme gælder bevisførelse i sædelighedssager om barnets tidligere seksuelle adfærd. En sådan bevisførelse kan kun tillades, hvis den kan antages at være af væsentlig betydning for sagen.

Efter retsplejelovens § 29 kan retten bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning), bl.a. når sagens behandling i et offentligt retsmøde vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse. I alvorlige sædelighedssager lukkes dørene under den forurettedes forklaring, når den pågældende anmoder om det.

### **3.5. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.**

#### Rettighedsfrakendelse og meddelelse af pålæg

Efter straffelovens § 79 kan den, der findes skyldig i et strafbart forhold, frakendes retten til fortsat at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt forholdet begrundes en

nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Det samme gælder udøvelse af anden virksomhed (herunder virksomhed der indebærer hyppig kontakt med børn), når særlige omstændigheder taler derfor.

Efter straffelovens § 236 kan den, der findes skyldig i en alvorlig sædelighedsforbrydelse, ved dom gives pålæg om ikke at indfinde sig i visse offentligt tilgængelige områder og institutioner mv. Der er efter bestemmelsen endvidere adgang til at give pålæg om ikke at lade børn tage ophold hos sig eller uden politiets tilladelse selv at tage ophold hos personer, hos hvem der opholder sig børn. Overtrædelse af pålægget straffes med fængsel indtil 4 måneder.

Afgørelser om rettighedsfrakendelse eller meddelelse af pålæg registreres i Det Centrale Kriminalregister, jf. nærmere i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister. Rigspolitiet kan efter bekendtgørelsen bl.a. udstede fuldstændige udskrifter af kriminalregistret til udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole i de nordiske lande eller i lande, der er medlemmer af Europarådet, til brug for offentlige straffesager i udlandet.

Dansk ret indeholder ikke en generel adgang til at anerkende og fuldbyrde afgørelser om rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater. En begrænset adgang til at anerkende og fuldbyrde udenlandske afgørelser om rettighedsfrakendelse følger dog af § 4 i lov om international fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005, der henviser til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger. Ifølge konventionens artikel 2 finder konventionen bl.a. anvendelse på varig eller tidsbegrænset fortabelse af rettigheder. Konventionen er indtil videre alene ratificeret af 12 EU-medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Nederlandene, Letland, Litauen, Rumænien, Spanien, Sverige og Østrig).

### Behandling

Personer, der har begået eller frygter at ville begå seksuelt misbrug af børn mv., har adgang til psykiatrisk-sexologisk behandling. Behandlingen af pædofile (uden for straffesystemet) varetages af 3 hospitaler fordelt ud over landet (Århus, Odense og København).

Personer, som er dømt for sædelighedskriminalitet, kan efter omstændighederne få adgang til samme behandling. I tilfælde af mindre

alvorlig sædelighedskriminalitet kan en betinget dom med vilkår om behandling komme på tale i stedet for ubetinget fængselsstraf (behandlingsordningen). I tilfælde af mere alvorlig sædelighedskriminalitet kan den dømte efter omstændigheder få udgang fra fængslet til behandling på et af behandlingsstederne (visitationsordningen).

Politiet skal tidligt og så vidt muligt under efterforskningen informere alle sigtede i relevante sager om behandlingsordningen. De sigtede gøres bl.a. opmærksom på, at behandlingen træder i stedet for en ubetinget straf. Samtidig skal de sigtede have tilbud om en samtale med en person fra et af behandlingsstederne eller kriminalforsorgen. Personer, der er dømt for meget alvorlig (gentagen) sædelighedskriminalitet, herunder forvarede, tilbydes psykiatrisk/psykologisk behandling eventuelt kombineret med kønsdriftsdæmpende behandling.

Mindreårige seksualforbrydere har adgang til samme behandlingstilbud som voksne. Ved behandling af mindreårige tilrettelægges behandlingen nøje i overensstemmelse med den unges behov. Mindreårige vil endvidere efter omstændighederne kunne deltage i behandlingsprojekt JANUS, der tilbyder ambulante behandling til mindreårige (6-18 år) med seksuelt krænkende adfærd.

#### Blokering af adgang til internetadresser med børnepornografi

NITEC videregiver løbende – og på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler – oplysninger til internet-udbydere om internet-adresser, som NITEC vurderer, kan indeholde børnepornografisk materiale. Samtidig opfordres internet-udbydere til at blokere adgangen til de relevante internet-adresser. Det fremgår af samarbejdsaftalerne, at beslutningen om på grundlag af oplysningerne fra NITEC at blokere for adgangen til visse internet-adresser og den tekniske gennemførelse heraf træffes af den enkelte internet-udbyder i overensstemmelse med dennes forretningsbetingelser. Der er indgået samarbejdsaftaler med langt den overvejende del af internetudbydere i Danmark.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V, og derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at dansk tilslutning til forslaget bl.a. ville nødvendiggøre en kriminalisering af bestemte handlinger, der i dag er straffri. Det kan f.eks. blive nødvendigt at kriminalisere fremstilling af pornografisk materiale med realistiske gengivelser af ikke-eksisterende børn ("fiktiv børnepornografi").

Direktivforslaget ville endvidere nødvendiggøre, at strafferammen for flere af sædelighedsforbrydelserne forhøjedes.

Endelig ville direktivforslaget nødvendiggøre en ændring af dansk ret, så det fremover også ville være muligt at retsforfølge visse af de mindre alvorlige sædelighedsforbrydelser i en passende periode, efter den forurettede er fyldt 18 år.

#### **4.2. Statsfinansielle konsekvenser**

Som anført i pkt. 1 ovenfor deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Hvis direktivet var bindende for og fandt anvendelse i Danmark, er det vurderingen, at forslaget kunne have visse mindre statsfinansielle konsekvenser bl.a. som følge af den øgede kriminalisering.

### **5. Høring**

Det tidligere forslag til rammeafgørelse blev med høringsfrist den 1. juli 2009 sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Børns Vilkår, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Red Barnet, Landsforeningen

Hjælp Voldsofre, Center for Voldtægtsofre (Rigshospitalet) og Joan-Søstrene (Dannerhusets rådgivning).

Justitsministeriet har modtaget hørings svar fra Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater (tidligere Landsforeningen af beskikkede advokater), Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Joan-Søstrene, Red Barnet, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

### 5.1. Generelle betragtninger

**Østre Landsret** og **Vestre Landsret** har ingen bemærkninger til forslaget, mens **Børnerådet**, **Børnesagens Fællesråd**, **Børns Vilkår**, **Joan-Søstrene** og **Red Barnet** generelt er positive over for forslaget. **Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at der er tale om et væsentligt skridt i bekæmpelsen af seksuelt misbrug af børn.

**Retssikkerhedsfonden** finder, at der kan anføres væsentlige retssikkerhedsmæssige argumenter mod forslaget, herunder i forhold til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

### 5.2. Strafbare handlinger og sanktioner

#### Strafbare handlinger

**Byretterne** finder det meget betænkeligt, hvis der til sin tid skal indføres en definition af børnepornografi, der svarer til definitionen i forslaget.

**Rigsadvokaten** og **Advokatrådet** finder tilsvarende, at man ikke bør kriminalisere pornografisk materiale, der afbilder 15-17-årige, så længe materialet produceres og besiddes til privat brug og med den mindreåriges samtykke. **Børnerådet**, **Børns Vilkår** og **Red Barnet** finder, at en sådan kriminalisering vil indebære en uacceptabel indskrænkning i unges ret til et frit seksualliv. Advokatrådet peger endvidere på, at begrebet børnepornografi alene bør omfatte materiale, hvor (rigtige) børn er blevet krænket.

**Joan-Søstrene** foreslår, at man også kriminaliserer forsøg på at mødes med et barn under den seksuelle lavalder med henblik på at misbruge barnet seksuelt ("grooming").

**Domstolsstyrelsen** anfører, at eventuelle nykriminaliseringer kan medføre en stigning i antallet af straffesager, der skal behandles. Dette vil kunne føre til en merbelastning af domstolene.

#### Sanktioner

**Domstolsstyrelsen** anfører, at en skærpelse af strafferammerne kan medføre en stigning i antallet af nævningesager, der erfaringsmæssigt er særligt ressourcekrævende for retterne.

**Rigsadvokaten** finder, at der er behov for mere fleksibilitet i de foreslåede strafferammer.

**Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater** og **Retssikkerhedsfonden** kan ikke støtte de foreslåede højere strafferammer, mens **Børnesagens Fællesråd** bemærker, at straf ikke bør stå alene, men bør ledsages af et ”obligatorisk behandlingstilbud”.

### **5.3. Straffemyndighed og juridiske personer**

**Advokatrådet** kan ikke støtte forslaget om, at en juridisk person kan blive draget til ansvar på objektivt grundlag (dvs. uden selv at have gjort noget galt).

I tilknytning til forslaget om, at personer under visse betingelser skal kunne straffes for seksuelt misbrug af børn, uanset om forholdet er strafbart på gerningsstedet, minder **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** om, at foreningen tidligere har advaret mod på den måde at fravige kravet om dobbelt strafbarhed.

### **5.4. Efterforskning og retsforfølgning**

**Rigsadvokaten** og **Rigspolitiet** finder, at der er behov for en præcisering af forslaget om brug af ”hemmelige operationer” i forbindelse med efterforskning af forhold, der er begået ved hjælp af informationssystemer. Det bemærkes i den forbindelse, at den nuværende strafferamme for udbredelse af børnepornografi (§ 235) ikke giver mulighed for at anvende retsplejelovens regler om agentvirksomhed i sådanne sager.

**Advokatrådet** anbefaler, at der ikke ændres på de gældende regler om agentvirksomhed. **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder det betænkeligt at tillade brug af falsk identitet, idet politiet hermed risikerer at



tilskynde til kriminalitet. Samtidig begrænses den potentielle gerningsmands mulighed for frivillig tilbagetræden.

I tilknytning til forslaget om, at afhøringer af (børne)ofre skal kunne anvendes i retten, peger Advokatrådet på, at videoafhøring udgør en fravigelse af princippet om bevisumiddelbarhed, hvilket kun bør finde sted, når der er et konkret behov herfor.

## 5.5. Ofre

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** støtter, at den forurettede ved forhør og afhøringer bør ledsages af sin advokat. Advokaten bør dog opholde sig i monitorrummet sammen med sigtedes forsvarsadvokat og anklagemyndigheden (ikke i rummet sammen med den forurettede).

**Børns Vilkår** finder, at børn og unge, der udsættes for seksuelt misbrug, bør modtage psykologisk eller terapeutisk støtte. **Red Barnet** foreslår, at der oprettes såkaldte ”børnehuse” til at varetage sagsbehandlingen i sager om seksuelle overgreb, så ofret modtager specialiseret hjælp, beskyttelse og bistand, uanset hvor i landet ofret bor.

**Joan-Søstrene** foreslår, at der fra sagens start altid skal beskikkes en bistandsadvokat. Joan-Søstrene bemærker endvidere, at ofre i dag ikke modtager tilstrækkelig vejledning fra myndighedernes side.

## 5.6. Forebyggelse og overvågning mv.

**Rigsadvokaten** peger på, at medlemsstaterne ifølge forslaget skal vurdere seksuelle krænkeres farlighed. Medlemsstaterne bør i den forbindelse selv kunne beslutte, hvilke myndigheder der skal foretage denne risikovurdering. Det bør endvidere præciseres, hvornår risikovurderingen skal foretages.

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** har afgørende betænkeligheder ved, at regler om gensidig anerkendelse indføres uden nærmere undersøgelse af medlemsstaternes lovgivning på dette område. **Joan-Søstrene** støtter derimod tanken og foreslår, at der oprettes et centralt europæisk register med oplysninger om idømte foranstaltninger til forebyggelse af seksuelt misbrug af børn mv.

**Børns Vilkår** finder, at børn og unge i højere grad bør modtage rådgivning, der sætter dem i stand til at undgå potentielle krænkerer. **Red Barnet** finder, at der er behov for mere målrettet oplysning om mulighederne for rådgivning mv. til personer, som frygter, at de vil begå sædelighedsforbrydelser mod børn. Der bør endvidere indføres en mere systematisk og videnskabelig funderet risikovurdering i forhold til tilbagefald til ny kriminalitet (recidiv).

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at seksuelt misbrug af børn mv. ofte går på tværs af landegrænser, navnlig i forbindelse med udveksling af børnepornografi og sexturisme. Forskelle i medlemsstaternes nationale regulering gør det bl.a. muligt for sædelighedsforbrydere at søge hen til medlemsstater, hvor det strafferetlige værn mod seksuelt misbrug af børn mv. er mere lempeligt. Forslaget til direktiv vil medføre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes materielle straffebestemmelser og processuelle regler i forhold til den gældende rammeafgørelse.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget skal ifølge den almindelige lovgivningsprocedure både vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet. Forslaget blev sendt til Europa-Parlamentet den 29. marts 2010. Forslaget har været drøftet i LIBE- og FEMM-udvalgene i Europa-Parlamentet. Udvalgene var positivt indstillede over for forslaget, men har stillet en række ændringsforslag hertil. Ændringsforslagene vedrører bl.a. sexturisme, sanktioner, rettighedsfrakendelse, forebyggelse, offerbeskyttelse samt sletning og

blokering af hjemmesider. *I juni 2011 nåede Rådet til enighed med Europa-Parlamentet om forslaget. Europa-Parlamentet stemte om forslaget den 26. september 2011.*

#### **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 16. maj 2011.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg**

Forslaget til rammeafgørelse blev sammen med et grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 20. maj 2009.

Sagen blev senest forelagt Europaudvalget og Retsudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den *9.-10. juni 2011*.