



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 19. november 2015
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Christian Andersen-
Mølgaard
Sagsnr.: 2015-3051/01-0034
Dok.: 1794148

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvars-
område, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anlig-
gender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 3.-4. december 2015**

Side:

- | | | |
|--------------|--------------------|--|
| 4- 19 | Dagsordenspunkt 1: | Forslag til Europa-Parlamentets
og Rådets direktiv om strafferetlig
bekæmpelse af svig rettet mod
Den Europæiske Unions finansi-
le interesser*
- <i>Status</i>
KOM (2012) 363 endelig |
| 20-34 | Dagsordenspunkt 2: | Forslag til Rådets forordning om
oprettelse af en europæisk ankla-
gemyndighed (EPPO) *
- <i>Delvis generel indstilling</i>
KOM (2013) 534 endelig |
| 35-38 | Dagsordenspunkt 3: | Sikring af strafferetsplejen i den
digitale tidsalder – hvad er beho-
vene?
- <i>Status</i>
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 ("retsforbeholdet").

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

39-57	Dagsordenspunkt 4:	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passageroplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet* - <i>Status</i> KOM (2011) 32 endelig
58-63	Dagsordenspunkt 5:	Terrorbekæmpelse - <i>Orientering fra formandskabet og EU's antiterrorkoordinatør</i> - <i>Status og orienterede debat</i> KOM-dokument foreligger ikke
64-73	Dagsordenspunkt 6:	Forslag til forordning om fremme af den frie bevægelighed for borgere og virksomheder gennem en forenkling af accepten af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 - <i>Politisk enighed</i> KOM (2013) 228 endelig
74-77	Dagsordenspunkt 7:	Fornyelse af EU's interne sikkerhedsstrategi (2015-2020) - <i>Orienterende debat</i> KOM-dokumentet foreligger ikke
78-81	Dagsordenspunkt 8:	Migrationskrisen i Europa: Forhold vedrørende det judicielle samarbejde og kampen mod xenofobi - <i>Status</i> - <i>Videre skridt</i> KOM-dokument foreligger ikke
82-85	Dagsordenspunkt 9:	Lagring af data om elektronisk kommunikation (logging) - <i>Generel debat</i>

KOM-dokument foreligger ikke

- 86-105** Dagsordenspunkt 10: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-agenturet for samarbejde og uddannelse inden for retshåndhævelse (Europol) samt om ophævelse af afgørelse 2009/371/RIA og 2005/681/RIA*
- *Politisk enighed*
KOM(2013) 173 endelig
- 106-108** Dagsordenspunkt 11: Bekæmpelse af hadefuldt tale på internettet
- *Orienterende debat*
KOM-dokument foreligger ikke

Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Forslaget forventes omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2012) 363 endelig

1. Resumé

Forslaget til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser er oprindeligt fremsat med hjemmel i TEUF artikel 325, stk. 4 (om nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser), der ikke er omfattet af retsforbeholdet, men hjemlen er efterfølgende ændret til TEUF artikel 83, stk. 2 (om minimumsregler for strafbare handlinger). Forslaget er dermed omfattet af Danmarks retsforbehold. Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 at orientere om status for sagen. Forslaget har til formål at fastlægge bestemmelser til bekæmpelse og forebyggelse af svig og andre strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, ved at fastsætte definitioner på strafbare handlinger og straffe herfor. Forslaget forventes i den foreliggende form hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positivt indstillet over for forslaget i den foreliggende form.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2012) 363 endelig af 11. juli 2012 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser. Direktivet er oprindeligt fremsat med hjemmel i TEUF artikel 325, stk. 4 (om nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser), men hjemlen er efterfølgende ændret til TEUF artikel 83, stk. 2 (om minimumsregler for strafbare handlinger). Forslaget er dermed omfattet af Danmarks retsforbehold. Direktivet skal behandles efter TEUF artikel 294, der indebærer, at forslaget vil skul-

le vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3. – 4. december 2015 forventes formandskabet at orientere om status for sagen.

3. Formål og indhold

Den følgende gennemgang er baseret på det seneste udkast til en kompromistekst, som formandskabet har fremlagt den 7. maj 2015.

3.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål at fastlægge minimumsbestemmelser, der definerer svig og andre strafbare handlinger til skade for EU's finansielle interesser og fastsætter straffe herfor med henblik på at bidrage effektivt til en stærkere beskyttelse mod svig, der påvirker EU's finansielle interesser, i overensstemmelse med øvrig EU-lovgivning på dette område.

Ved EU's finansielle interesser forstås ifølge forslaget alle indtægter, udgifter og aktiver, som er opført på, opnået gennem eller tilfalder EU's budget og budgetter for institutioner, organer, kontorer og agenturer oprettet i henhold til traktaterne eller de budgetter, som disse direkte eller indirekte forvalter og overvåger.

Momsindtægter er undtaget fra direktivforslagets anvendelsesområde.

3.2. Svig til skade for EU's finansielle interesser

Medlemsstaterne er ifølge forslaget forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en række nærmere opregnede handlinger kan straffes, når de begås med forsæt.

For så vidt angår svig med hensyn EU's udgifter til tilskud og støtte drejer det sig ifølge forslaget om enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig tilegnelse eller tilbageholdelse af midler eller aktiver fra EU's budget eller budgetter, der forvaltes af eller på vegne af EU. Svig med hensyn til EU's udgifter omfatter endvidere manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt med samme følge og misbrug af midler til andre end de tilsigtede formål.

For så vidt angår svig med hensyn til EU's udbudsrelaterede udgifter drejer det sig ifølge forslaget om enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig tilegnelse eller tilbageholdelse af midler eller aktiver fra EU's budget eller budgetter, der forvaltes af eller på vegne af EU. Svig med hensyn til EU's udbudsrelaterede udgifter omfatter endvidere manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt med samme følge. *Endvidere omfatter svig med EU's udbudsrelaterede udgifter uretmæssig anvendelse af sådanne midler til andre formål end dem, de oprindeligt var bevilget, der skader Unionens finansielle interesser.* Dette gælder i hvert fald, når de anførte handlinger og undladelser begås med henblik på at opnå en ulovlig gevinst for gerningsmanden eller for en anden ved at forsage tab for EU's finansielle interesser.

For så vidt angår svig med hensyn til EU's indtægter drejer det sig ifølge forslaget om enhver handling eller undladelse vedrørende anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på EU's budget eller på budgetter, der forvaltes af eller på vegne af EU. Svig med hensyn til EU's indtægter omfatter endvidere manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt og misbrug af en lovlig opnået fordel med samme følge.

3.3. Andre strafbare handlinger, der skader EU's finansielle interesser

Forslaget indeholder bestemmelser om, at visse andre former for svigagtig adfærd, der skader EU's finansielle interesser, skal kriminaliseres, når de begås med forsæt.

For det første skal medlemsstaterne kriminalisere anvendelse af uretmæssigt opnået *eller brug af* information, som ikke er offentligt tilgængeligt, i forbindelse med offentlige udbudskontrakter eller tilskud, der *skader EU's finansielle interesse og sker med henblik på at opnå en uretmæssig vinding.*

For det andet skal medlemsstaterne kriminalisere hvidvaskning af udbytte af de af forslaget omfattede strafbare handlinger.

For det tredje skal medlemsstaterne sikre, at henholdsvis aktiv og passiv bestikkelse med tilknytning til EU-svig *udgør en strafbar handling.*

For det fjerde skal medlemsstaterne sikre, at underslæb *udgør en strafbar handling*.

Ved underslæb forstås ifølge forslaget handlinger, hvorved enhver offentlig ansat, der direkte eller indirekte er betroet forvaltning af midler eller aktiver, anvender eller tilegner sig disse i strid med de tilsigtede formål til skade for EU's finansielle interesser.

Offentlige ansatte omfatter både personer, der er ansat i offentlig tjeneste i EU, medlemsstaterne og tredjelande, samt enhver anden udpeget person, der virker i offentlig tjeneste vedrørende administration af eller beslutninger om EU's finansielle interesser i medlemsstaterne eller tredjelande.

3.4. Medvirken og forsøg

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget kriminalisere medvirken til de af forslaget omfattede strafbare handlinger.

Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere forsøg på at begå de af forslaget omfattede handlinger.

3.5. Juridiske personers strafansvar

Det følger af forslaget, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer kan straffes for de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget. Denne pligt forudsætter dog, at den strafbare handling er begået for at skaffe den juridiske person vinding, og at den strafbare handling er begået af en person, der handler enten på egen hånd eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra en ledelsespersons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå den strafbare handling.

Adgangen til at pålægge juridiske personer strafansvar indebærer ifølge forslaget ikke en begrænsning i muligheden for at pålægge fysiske personer strafansvar i anledning af de samme overtrædelser.

3.6. Sanktioner

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at enkeltpersoner kan straffes for de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, med sanktioner,

der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, kan straffes med fængsel.

Herudover skal medlemsstaterne sikre, at der fastsættes en maksimumsfængselsstraf på 4 år, når de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, indebærer betydelig skade eller vinding. En skade eller vinding skal anses for betydelig, når den involverer mere end 100.000 EUR. Medlemsstaterne kan også fastsætte en maksimumsfængselsstraf på 4 år på grundlag af andre alvorlige omstændigheder, der er defineret i den nationale lovgivning.

Vurderingen af, om der er tale om en alvorlig overtrædelse, skal som minimum inkludere handlinger, der begås inden for rammerne af en kriminel organisation, således som dette begreb er defineret i Rådets rammeafgørelse 2008/841 RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet).

For strafbare handlinger, hvor den samlede skade eller den vundne fordel ikke overstiger 10.000 EUR kan en medlemsstat anvende andre sanktioner end strafferetlige sanktioner.

Anvendelse af strafferetlige sanktioner udelukker ifølge forslaget ikke anvendelse af disciplinære sanktioner over for offentligt ansatte.

For så vidt angår juridiske personer skal medlemsstaterne sikre, at der kan pålægges sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende, herunder strafferetlige eller administrative bøder og eventuelt andre sanktioner som f.eks. udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud, midlertidigt eller varigt forbud mod udøvelse af erhvervsvirksomhed og tvangsopløsning.

3.7. Indefrysning og konfiskation

Medlemsstaterne skal sikre, at udbytte af og redskaber benyttet til de strafbare handlinger, der er omfattet af forslaget, kan indefrys og konfiskeres.

3.8. Straffemyndighed

En medlemsstats straffemyndighed skal omfatte handlinger, som helt eller delvist er begået på medlemsstatens territorium.

En medlemsstats straffemyndighed skal ifølge forslaget også omfatte handlinger, der ikke er begået på medlemsstatens territorium, hvis gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller hvis gerningsmanden er underlagt vedtægten for tjenestemænd i EU eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i EU på tidspunktet for gerningen.

Medlemsstaterne skal informere Kommissionen, hvis medlemsstaten ikke vil anvende reglerne om straffemyndighed i relation til gerningsmænd underlagt vedtægten for tjenestemænd i EU eller ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i EU, eller hvis medlemsstaten kun vil anvende de anførte regler i bestemte sager eller under bestemte betingelser i relation til disse gerningsmænd.

3.9. Forældelse

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at der kan ske efterforskning og retsforfølgning af sager om overtrædelser, der er omfattet af forslaget, i tilstrækkelig lang tid fra det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået, således at disse sager under hensyntagen til karakteren heraf kan håndteres effektivt.

I sager om overtrædelser, der kan straffes med en maksimumstraf på mindst fire år, skal medlemsstaterne sikre, at der fastsættes en forældelsesfrist på mindst 5 år, der regnes fra det tidspunkt, da overtrædelsen blev begået.

Medlemsstaterne kan dog fastsætte en kortere forældelsesfrist *end 5 år, men ikke kortere end 3 år*, hvis fristen kan afbrydes eller suspenderes ved bestemte handlinger.

Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at en idømt fængselsstraf på mere end 1 år eller en fængselsstraf idømt for en overtrædelse med en maksimumstraf på mindst fire år kan fuldbyrdes i mindst 5 år fra den endelige doms afsigelse. Denne periode kan omfatte forlængelser af forældelsesfristen som følge af afbrydelse eller suspension.

3.10. Afsluttende bestemmelser

De afsluttende bestemmelser indeholder bl.a. regler for samarbejde mellem medlemsstaterne, Eurojust, Kommissionen (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig kaldet OLAF) og Revisionsretten.

Desuden bestemmes det, at BFI-konventionen og tilhørende protokoller ophæves i relation til de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse i sagen den 16. april 2014. Udtalelsen indeholder en række ændringsforslag, herunder bl.a. om, at hjemlen for forslaget ændres til TEUF artikel 83, stk. 2.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at forslagets formål – bekæmpelse og forebyggelse af svig og andre strafbare handlinger til skade for EU's finansielle interesser – ikke i tilstrækkelig grad kan varetages af medlemsstaterne. Kommissionen har i den forbindelse anført, at EU's finansielle interesser beror på de aktiver og passiver, som forvaltes af eller på vegne af EU, og at disse interesser således per definition som udgangspunkt er et EU-anliggende. Kommissionen har endvidere anført, at svig og dermed beslægtede ulovlige handlinger rettet mod EU's finansielle interesser udgør et alvorligt problem, der skader EU's budget og dermed også går ud over skatteyderne. Manglende ensartethed i medlemsstaternes regulering hindrer en effektiv bekæmpelse og forebyggelse af dette problem, og målet med forslaget kan dermed ifølge Kommissionen bedre gennemføres på EU-plan.

Det er - af Kommissionens anførte grunde - regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

6.1. Svig til skade for EU's finansielle interesser

BFI-konventionens bestemmelser om svig til skade for EU's finansielle interesser er gennemført i dansk ret ved straffelovens § 289 a.

Efter straffelovens § 289 a straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder den, der til brug for afgørelser om betaling eller tilbagebetaling af told eller afgifter til eller udbetaling eller tilbagebetaling af tilskud eller støtte fra danske myndigheder eller De Europæiske Fællesskabers institu-

tioner eller andre fællesskabsorganer giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, herunder undlader at opfylde en oplysningspligt af betydning for sagens afgørelse, med forsæt til at unddrage sig eller andre betaling eller med forsæt til at opnå en uberettiget udbetaling til sig eller andre.

På samme måde straffes den, der uretmæssigt udnytter en lovligt opnået fordel med hensyn til de nævnte betalinger, og den, der uretmæssigt anvender de nævnte udbetalinger til andre formål end dem, de oprindeligt var bevilget til. Dette gælder dog ikke ydelser, der bevilges til privat brug.

Overtrædelser af særligt grov karakter straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 289, jf. § 289 a, stk. 4.

Herudover findes der på en række områder særlove, der indeholder bestemmelser om svig med EU's midler. Det gælder bl.a. inden for landbrugs- og fiskeriområdet.

Straffelovens § 289 a er subsidær i forhold til bestemmelser i særlove, i det omfang den pågældende særlov indeholder en tilsvarende regulering.

Dette indebærer bl.a., at straffelovens § 289 a ikke anvendes på momssvig, der derimod er omfattet af momslovens § 81, stk. 3. Efter denne bestemmelse straffes den, der begår en række nærmere opregnede overtrædelser af momsloven med forsæt til at unddrage statskassen afgift eller til uberettiget at opnå visse angivne udbetalinger efter momsloven og lov om opkrævning af skatter og afgifter mv., med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Momssvig af særligt grov karakter straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 289, jf. momslovens § 81, stk. 3.

6.2. Svigagtig adfærd i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter

Straffeloven indeholder ikke særlige bestemmelser om svigagtig afgivelse eller tilbageholdelse af oplysninger fra tilbudsgiveres side i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter.

En sådan svigagtig adfærd vil dog efter omstændighederne kunne straffes som bedrageri. Efter straffelovens § 279 straffes for bedrageri den, som, for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding, ved retsstridigt at fremkalde, bestyrke eller udnytte en vildfarelse bestemmer en anden til en handling eller undladelse, hvorved der påføres denne eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et formuetab. Over-

trædelse af straffelovens § 279 straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan stige til fængsel indtil 8 år, når forbrydelsen er af særligt grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

Straffelovens § 300 a supplerer bedrageribestemmelsen i § 279. Efter straffelovens § 300 a straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, som uden at betingelserne for at anvende § 279 foreligger, på retsstridig måde forsætligt eller groft uagtsomt bevirker, at en person, der befinder sig i en vildfarelse, af denne grund bestemmes til en handling eller undladelse, og derved påfører ham eller nogen, for hvem handlingen eller undladelsen bliver afgørende, et betydeligt formuetab. Straffelovens § 300 a adskiller sig således fra § 279 ved, at ansvar ikke er betinget af berigelsesforsæt, at ansvar er betinget af, at det forvoldte formuetab kan anses som betydeligt, og at tilregnelser i form af grov uagtsomhed er kriminaliseret ved siden af forsætsansvar.

Endvidere fungerer bestemmelsen i straffelovens § 171 om dokumentfalsk i vidt omfang som en specialbestemmelse om bedrageri med et falsk dokument som middel. Efter denne bestemmelse straffes for dokumentfalsk den, der gør brug af et falsk dokument for at skuffe i retsforhold. Straffen for dokumentfalsk er bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. straffelovens § 172. Er dokumentfalsk af særligt grov karakter, eller er et større antal forhold begået, kan straffen stige til fængsel i 6 år, jf. straffelovens § 172, stk. 2.

Herudover findes der i straffelovens kapitel 17 om falsk forklaring og falsk anklage forskellige bestemmelser om afgivelse af urigtige erklæringer til offentlige myndigheder.

Efter straffelovens § 161 straffes således med bøde eller fængsel indtil 2 år den, som for eller til en offentlig myndighed afgiver falsk forklaring på tro og love eller på lignende højtidelig møde, hvor sådan form er påbudt eller tilstedt. Endvidere indeholder straffelovens § 162 en bestemmelse, hvorefter den, som ellers for eller til en offentlig myndighed afgiver urigtig erklæring om forhold, angående hvilke den pågældende har pligt til at afgive forklaring, straffes med bøde eller med fængsel indtil 4 måneder. Endelig er det i straffelovens § 163 fastsat, at den, som i øvrigt til brug i retsforhold, der vedkommer det offentlige, skriftligt eller ved andet læsbart medie afgiver urigtig erklæring eller bevidner noget, som den pågældende ikke har viden om, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

6.3. Bestikkelse

Regler om bestikkelse af personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, findes i straffelovens §§ 122 og 144. Med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med bl.a. første protokol til BFI-konventionen blev bestemmelserne ændret i 2000, således at de ikke længere begrænser sig til personer, der virker i dansk tjeneste eller hverv.

Efter straffelovens § 122 straffes den, som uberettiget yder, lover eller tilbyder nogen, der virker i dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv, gave eller anden fordel for at formå den pågældende til at gøre eller undlade noget i tjenesten, med bøde eller fængsel indtil 3 år (såkaldt aktiv bestikkelse). Ved lov nr. 634 af 12. juni 2013 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (styrket indsats over for økonomisk kriminalitet) blev strafferammen hævet til fængsel indtil 6 år.

Efter straffelovens § 144 straffes den, der i udøvelse af dansk, udenlandsk eller international offentlig tjeneste eller hverv uberettiget modtager, fordrer eller lader sig tilsige en gave eller anden fordel, med bøde eller fængsel indtil 6 år (såkaldt passiv bestikkelse).

6.4. Misbrug af offentlige midler

Straffeloven indeholder ikke særlige bestemmelser om en offentlig ansats misbrug af offentlige midler.

En offentlig ansats misbrug af offentlige midler vil dog efter omstændighederne kunne straffes som underslæb. Efter straffelovens § 278 straffes for underslæb bl.a. den, som for derigennem at skaffe eller andre uberettiget vinding uretmæssigt forbruger ham betroede penge, selv om han ikke var forpligtet til at holde disse afsondrede fra sin egen formue.

Hvis forholdet falder uden for straffelovens § 278, vil det efter omstændighederne kunne straffes som mandatsvig. Efter straffelovens § 280 straffes for mandatsvig den, som for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding påfører en anden formuetab ved misbrug af en for ham skabt adgang til at handle med retsvirkning for denne eller ved i et formueanliggende, som det påhviler ham at varetage for den anden, at handle mod dennes tarv.

Overtrædelse af straffelovens §§ 278 og 280 straffes med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen kan stige til fængsel indtil 8 år, hvis forbrydelsen er af særligt grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286, stk. 2.

Ud over de nævnte berigelsesforbrydelser findes der i straffelovens kapitel 16 forskellige bestemmelser om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. Det følger således bl.a. af straffelovens § 155, at en offentlig ansat, som misbruger sin stilling til at krænke privates eller det offentliges ret, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Sker det for at skaffe sig eller andre en uberettiget fordel, kan straffen stige til fængsel indtil 2 år.

6.5. Hvidvaskning

Hvidvaskning af udbytte fra strafbare handlinger straffes i dansk ret som hæleri.

Efter straffelovens § 290 straffes for hæleri med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder den, som uberettiget modtager eller skaffer sig eller andre del i udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse, og den, der uberettiget ved at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse eller på lignende måde efterfølgende virker til at sikre en anden udbyttet af en strafbar lovovertrædelse.

Straffen kan stige til fængsel i 6 år, når hæleriet er af særligt grov beskaffenhed, eller når et større antal forbrydelser er begået, jf. straffelovens § 290, stk. 2.

Bestemmelsen omfatter udbytte fra enhver strafbar handling, herunder overtrædelse af de i afsnit 6.1.-6.4. nævnte bestemmelser i straffeloven.

6.6. Medvirken og forsøg

Forsøg på eller medvirken til overtrædelse af straffelovens bestemmelser er strafbart i medfør af straffelovens §§ 21 og 23.

6.7. Juridiske personers strafansvar

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) ansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde. Strafansvaret for juridiske personer er undergivet de almindelige betingelser, der efter straffelovens § 27 gælder for denne ansvarsform. Det er således en forudsætning, at lovovertrædelsen er begået inden for dens virksomhed, og at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Adgangen til at pålægge juridiske person strafansvar indebærer ikke en begrænsning i mulighederne for at pålægge enkeltpersoner strafansvar i anledning af de samme overtrædelser. Dette spørgsmål afgøres i overensstemmelse med de almindelige principper for ansvarsplacering.

6.8. Straffens fastsættelse

Straffelovens kapitel 10 indeholder bestemmelser om straffens fastsættelse.

I straffelovens § 81 er opregnet en række forhold, der ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed. Det gælder eksempelvis, hvis gerningen er udført af flere i forening, at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet, eller hvis gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt.

6.9. Konfiskation og beslaglæggelse

Straffelovens kapitel 9 om andre retsfølger af den strafbare handling indeholder bestemmelser om konfiskation.

Straffelovens § 75 fastsætter de almindelige betingelser for konfiskation. Der kan ifølge bestemmelsen ske konfiskation af udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb. Hvis det må anses for påkrævet for at forebygge yderligere lovovertrædelser, eller særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor, kan der efter bestemmelsen endvidere ske konfiskation af genstande, der har forbindelse med en strafbar handling. I stedet for konfiskation af den pågældende genstand kan der konfiskeres et beløb svarende til genstandens værdi eller en del heraf.

I dansk ret anvendes ikke begrebet indefrysning. I stedet anvendes retsplejelovens regler om beslaglæggelse, der findes i retsplejelovens kapitel 74.

Efter retsplejelovens §§ 801-803 vil der – under visse nærmere betingelser – kunne ske beslaglæggelse af genstande og andre formuegoder til bl.a. sikring af bevismidler og sikring af det offentlige krav på sagsomkostninger, konfiskation og bøde. Afgørelse om beslaglæggelse træffes i mangel af samtykke fra den, som indgrebet retter sig imod, som udgangspunkt af retten, eller i hastende tilfælde ved politiets beslutning med adgang til efterfølgende domstolsprøvelse, jf. retsplejelovens § 806.

6.10. Straffemyndighed

Regler om dansk straffemyndighed findes i straffelovens §§ 6-12.

Dansk straffemyndighed omfatter bl.a. handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, stk. nr. 1, (territorialprincippet) og handlinger foretaget i udlandet af personer med en nærmere angivet tilknytning til Danmark, jf. straffelovens § 7, stk. 1, (personalitetsprincippet).

Der kan i territorialprincippet ikke indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed er foretaget i den danske stat. Når blot en del af lovovertrædelsen er begået i den danske stat, anses lovovertrædelsen således i sin helhed for at være begået her i landet, jf. straffelovens § 9.

Er handlingen ikke foretaget i Danmark, men har den virkning her i landet, kan den efter omstændighederne være undergivet dansk straffemyndighed. I de tilfælde, hvor en handling's strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen således tillige foretaget der, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at indtræde, jf. straffelovens § 9.

Har den kriminelle virksomhed – hverken for så vidt angår handling eller virkning – ingen tilknytning til Danmark, kan der i stedet være straffemyndighed i henhold til personalitetsprincippet. Der vil herefter bl.a. være dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor gerningsmanden er dansk statsborger eller har bopæl i Danmark, og hvor handlingen er strafbar både efter gerningsstedets lov og dansk lov (dobbel strafbarhed), jf. straffelovens § 7.

Herudover er der efter omstændighederne i henhold til straffelovens § 8 dansk straffemyndighed for strafbare handlinger begået i udlandet uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme. Dette gælder bl.a. i tilfælde, hvor handlingen er omfattet af en mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Når der i medfør af ovennævnte bestemmelser sker påtale her i landet skal afgørelsen om straf og andre retsfølger af den strafbare handling ifølge straffelovens § 10, stk. 1, ske efter danske regler. I de tilfælde, hvor dansk straffemyndighed er betinget af dobbelt strafbarhed, kan der dog ifølge straffelovens § 10, stk. 2, ikke idømmes strengere straf end efter gerningsstedets lovgivning.

6.11. Forældelse

En lovovertrædelse straffes ikke, når der er indtrådt forældelse. Regler herom findes i straffelovens kapitel 11.

Der er i straffelovens § 93, stk. 1, fastsat følgende almindelige forældelsesfrister, der regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt:

- 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen.
- 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år for overtrædelsen.
- 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år for overtrædelsen.
- 15 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel på ubestemt tid.

For så vidt angår overtrædelser af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen er forældelsesfristen dog i intet tilfælde mindre end 5 år, jf. straffelovens § 93, stk. 2, nr. 2.

Forældelsesfristen afbrydes ifølge straffelovens § 94, stk. 5, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen, eller når anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen.

En idømt fængselsstraf bortfalder ifølge straffelovens § 97, stk. 2, ved forældelse inden for følgende frister, der regnes fra det tidspunkt, da dommen efter lovgivningens almindelige regler kunne fuldbrydes:

- 5 år for fængsel indtil 1 år.
- 10 år for fængsel i mere end 1 år.
- 15 års for fængsel i mere end 4 år, men ikke over 8 år.
- 20 år for fængsel på tid over 8 år.

En bøde bortfalder ifølge straffelovens § 97 a, stk. 1, ved forældelse, hvis der ikke forinden er indgivet anmodning om udlæg, inden for følgende frister, der regnes fra det tidspunkt, da afgørelsen efter lovgivningens almindelige frister kunne fuldbyrdes:

- 5 år, når bøden ikke overstiger 10.000 kr.
- 10 år, når bøden overstiger 10.000 kr.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis forslaget vedtages i sin nuværende form med hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 2, vil det ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet det dermed er omfattet af Danmarks retsforbehold. Hvis forslaget fandt anvendelse i Danmark, vurderes det at have visse lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015.

Sagen har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Beskikkede Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Advokatrådet og Institut for Menneskerettigheder har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at såfremt forslaget ikke er omfattet af Danmarks retsforbehold, vil det medføre ændringer af strafferammerne for overtrædelse af straffelovens §§ 161, 171, 279, 289 a og 300 a, hvis det vedtages i den nuværende form. Det skyldes, at der med

forslaget er lagt op til indførelse af minimums- og maksimumsstrafferammer. Foreningen advarer i den forbindelse mod de foreslåede minimumsstrafferammer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen støtter en effektiv bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslaget i sin nuværende form, hvilket bl.a. indebærer, at hjemlen er ændret til TEUF artikel 83, stk. 2, og at de oprindeligt foreslåede minimumsfængselsstraffe for strafbare handlinger, der vedrører beløb over en vis størrelse, er udgået af forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 25. november 2014 til orientering.

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 9. oktober 2012.

Dagsordenspunkt 2: Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (EPPO) *

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2013) 534 endelig

1. Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 med henblik på en status fra formandsskabet og med henblik på at opnå en delvis generel indstilling vedrørende en del af forslagets artikler. Formålet med forslaget er at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed, som skal efterforske og ved medlemsstaternes nationale domstole retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Forslaget indeholder endvidere bl.a. regler om Den Europæiske Anklagemyndigheds organisation, udnævnelse og afskedigelse af medlemmerne og procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager. Kommissionen har tidligere fået et såkaldt "gult kort" på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har efterfølgende meddelt, at forslaget er blevet genovervejet, og at Kommissionen vil fastholde forslaget, idet man finder, at det efterlever nærhedsprincippet, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlamters begrundede udtalelser. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side har man ikke vurderet, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet. Fra dansk side er man generelt skeptisk over for forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. Aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti) har i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.

2. Baggrund

Det fremgår af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

* 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 ("retsforbeholdet").

(TEUF) artikel 86, stk. 1, at Rådet ved forordning kan oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust for at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Det fremgår endvidere af TEUF artikel 86, stk. 2, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal have kompetence til eventuelt i samarbejde med Europol at foretage efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med gerningsmænd og medvirkende til lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, som fastlagt i den i stk. 1 nævnte forordning, samt til at stille dem for en domstol. Endelig fremgår det, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal optræde som offentlig anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.

Efter TEUF artikel 86, stk. 3, skal forordningen som nævnt i stk. 1 fastsætte statuten for Den Europæiske Anklagemyndighed, betingelserne for udøvelsen af dens funktioner, procedurereglerne for dens virksomhed samt regler om anerkendelse af bevismidler og regler om domstolskontrol med de processkrifter, som Den Europæiske Anklagemyndighed udarbejder under udøvelsen af sit hverv.

Forslaget indgår i en lovgivningspakke og er fremsat sammen med et forslag vedrørende en reform af Eurojust (KOM(2013) 535 endelig).

Oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed har til formål at styrke beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mod strafbare handlinger. Kommissionen har bl.a. begrundet forslaget med, at disse lovovertrædelser for nuværende ikke efterforskes og retsforfølges i tilstrækkeligt omfang af de relevante nationale myndigheder.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes formandskabet at orientere om status for forhandlingerne. Herudover har formandskabet lagt op til en politisk debat af forslaget med henblik på at opnå en delvis generel indstilling vedrørende nogle af forslagets artikler. Det vides ikke endnu med sikkerhed, hvilke artikler der ønskes en delvis generel indstilling om. Formandskabet har dog tilkendegivet, at intentionen på rådsmødet er at opnå en fastfrysning af en række artikler – sandsynligvis artikel 17-37 (med undladelse af de mere vanskelige bestemmelser, hvor der fortsat er splittelse mellem medlemsstaterne). Der blev på rådsmødet den 8.-9. oktober 2015 opnået en bred støtte til artik-

lerne 24-33 og 35, men der var ikke tilstrækkelig opbakning til, at formandskabet kunne konkludere, at der var opnået en delvis generel indstilling om bestemmelserne.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF, navnlig artikel 86, og skal ifølge bestemmelsens stk. 1 vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

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

3. Formål og indhold

Den følgende redegørelse for forslaget er baseret på flere forskellige udkast til kompromistekster, der dækker forskellige dele af forslagets reviderede bestemmelser. *Der kan bl.a. henvises til de seneste udkast til kompromistekster af 29. oktober 2015 fra det luxembourgske formandskab, hvori artiklerne 17-23, 28a og 36-37 og artiklerne 24-28, 29-33 og 35 er behandlet. Disse udkast til kompromistekster har tjent som arbejdsdokumenter i den relevante arbejdsgruppe under Rådet. Flere af artiklerne drøftes fortsat, og det forventes, at der vil blive udarbejdet et nyt udkast til kompromistekst forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015. For de efterfølgende artikler er redegørelsen baseret på Kommissionens oprindelige forslag.*

3.1. Forslagets centrale elementer

Kommissionen har med forslaget lagt op til at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed som et nyt EU-organ, der skal have opgaver og beføjelser, som i dag tilkommer medlemsstaternes nationale myndigheder.

Forslagets første 16 artikler, hvortil der var bred konceptuel støtte til på rådsmødet den 15.-16. juni 2015, omhandler forslagets genstand og definitioner, Den Europæiske Anklagemyndigheds oprettelse, opgaver og grundlæggende principper, anklagemyndighedens status og organisation, ud-

nævnelse og afskedigelse af anklagemyndighedens medlemmer samt anklagemyndighedens forretningsorden.

Forslagets artikel 24-33 og 35, som der var bred støtte til på rådsmødet den 8.-9. oktober 2015, omhandler bl.a. efterforskningsforanstaltninger, grænseoverskridende efterforskninger, udlevering, beviser og retsforfølgning ved medlemsstaternes nationale domstole.

3.2. Oprettelse, opgaver og grundlæggende principper

Den Europæiske Anklagemyndighed skal have til opgave at bekæmpe strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Myndigheden er således ansvarlig for efterforskning, retsforfølgning og domfældelse af gerningsmænd og medvirkende til sådanne strafbare handlinger. Den Europæiske Anklagemyndighed optræder som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.

Efterforskning og retsforfølgning, der udføres af Den Europæiske Anklagemyndighed, skal være undergivet forordningens bestemmelser. National ret finder anvendelse i det omfang, et spørgsmål ikke er reguleret i forordningen. Når et spørgsmål reguleres af både national ret og forordningen, har forordningen forrang.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder skal aktivt bistå og støtte Den Europæiske Anklagemyndigheds efterforskning og retsforfølgning, men anklagemyndigheden og alle dens ansatte er uafhængige og handler i hele Unionens interesse som fastsat ved lov.

3.3. Status, struktur, organisation og kompetence

Den Europæiske Anklagemyndighed foreslås etableret som et EU-organ, der opererer som ét enkelt kontor med en decentral struktur. Anklagemyndigheden foreslås etableret med et centralt niveau, der vil omfatte et kollegium, der foreslås at bestå af den europæiske chefanklager og ét medlem pr. medlemsstat, samt en række permanente afdelinger.

Den europæiske chefanklager, der bistås af en række vicechefanklagere, leder efter forslaget Den Europæiske Anklagemyndighed.

Forslaget indeholder nærmere bestemmelser om udnævnelsen og afskedigelsen af Den Europæiske Anklagemyndigheds medlemmer.

Den Europæiske Anklagemyndighed skal efter forslaget have kompetence

til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Det nærmere omfang heraf vil blive fastlagt i en særskilt retsakt, jf. hertil forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (KOM (2012) 363). Når de faktiske omstændigheder også udgør en anden overtrædelse efter national ret, er Den Europæiske Anklagemyndighed ligeledes kompetent til at behandle denne. Anklagemyndigheden vil desuden være kompetent til at behandle visse overtrædelser i nær tilknytning til de overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser.

3.4. Procedureregler for efterforskning og retsforfølgning mv.

Medlemsstaterne og de øvrige EU-organer mv. er forpligtet til at orientere Den Europæiske Anklagemyndighed om handlinger, der kan udgøre en overtrædelse omfattet af anklagemyndighedens kompetence.

Den Europæiske Anklagemyndighed udøver sin kompetence ved at påbegynde en efterforskning. Hvis anklagemyndigheden beslutter at udøve sin kompetence, skal de nationale myndigheder afstå fra at udøve deres kompetence vedrørende samme forhold.

En af de væsentligste ændringer i forhold til Kommissionens oprindelige forslag er, at Den Europæiske Anklagemyndighed ikke længere har enekompetence til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, men at eksempelvis mindre sager som udgangspunkt kan behandles af de nationale myndigheder.

De efterforskningsforanstaltninger, der indgår i efterforskningen, skal udføres i overensstemmelse med national ret i den medlemsstat, hvor foranstaltningerne gennemføres.

Når efterforskningen er afsluttet, indleveres et resumé af sagen til den permanente afdeling. Der tages derefter stilling til, om – og i givet fald hvor – sagen skal indbringes for domstolene.

Om anerkendelse af bevismidler fremgår i forslaget, at beviser *fremlagt af Den Europæiske Anklagemyndighed eller tiltalte ikke må afvises, alene fordi beviset er indsamlet i en anden medlemsstat*. Bevismidler må ikke anvendes, hvis det f.eks. strider imod retten til en retfærdig rettergang. *Forordningen påvirker i øvrigt ikke domstolenes adgang til fri bevisbedømmelse.*

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om disponering over konfiskerede midler og afvisning af sager.

3.5. Processuelle garantier

Den Europæiske Anklagemyndigheds virksomhed skal udføres under streng overholdelse af den mistænktes rettigheder som fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder retten til en retfærdig rettergang og retten til forsvar. Enhver mistænkt eller tiltalt, der er involveret i en straffesag, der er rejst af Den Europæiske Anklagemyndighed, skal som minimum have de processuelle rettigheder, der følger af EU-lovgivningen. Derudover skal den pågældende have adgang til have de processuelle rettigheder, der følger af den nationale lovgivning.

3.6. Retsmidler

Det følger af forslaget, at visse af Den Europæiske Anklagemyndigheds proceduremæssige foranstaltninger kan prøves ved EU-domstolen i overensstemmelse med Traktatens artikel 263. Endvidere kan de nationale domstole prøve visse proceduremæssige beslutninger truffet af Den Europæiske Anklagemyndighed i overensstemmelse med national ret. *Det er endnu ikke afklaret, hvordan forordningens bestemmelse om domstolsprøvelse endeligt skal formuleres.*

Medlemsstaterne skal sikre, at retsmidler svarende til dem, der er tilgængelige i lignende nationale sager, kan anvendes i forbindelse med grænseoverskridende efterforskningsforanstaltninger foretaget af Den Europæiske Union.

3.7. Behandling af oplysninger

Fra det tidspunkt, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed registrerer en sag, skal den kunne indhente enhver relevant oplysning, der er lagret i nationale databaser vedrørende bl.a. efterforskning i straffesager, såvel som i andre relevante registre, der føres af offentlige myndigheder.

Herudover skal Den Europæiske Anklagemyndighed – når det er nødvendigt af hensyn til efterforskningen – efter anmodning kunne indhente enhver relevant oplysning vedrørende en lovovertrædelse, der henhører under dens kompetenceområde, fra Eurojust og Europol, ligesom den kan anmode Europol om at give analytisk støtte til en bestemt igangværende efterforskning.

3.8. Databeskyttelse

Forslaget indeholder bestemmelser om Den Europæiske Anklagemyndigheds behandling af personoplysninger, der har til formål at specificere og supplere reglerne herom i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

3.9. Anklagemyndighedens forbindelse med sine partnere

Den Europæiske Anklagemyndighed kan, i det omfang det er nødvendigt for dens udførelse af sine opgaver, indlede et varigt samarbejde med EU-organer og -agenturer i overensstemmelse med disse organers og agenturers mål, de kompetente myndigheder i tredjelande, internationale organisationer og Den Internationale Kriminalpolitiorganisation (Interpol).

Den Europæiske anklagemyndighed skal bl.a. etablere et særligt tæt forhold til Eurojust, Europol og OLAF.

Medlemsstaterne skal anerkende Den Europæiske Anklagemyndighed som en kompetent myndighed i forbindelse med deres internationale aftaler om retshjælp i straffesager og i forbindelse med udlevering for så vidt angår strafbare handlinger, der henhører under dens kompetenceområde.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslaget skal efter TEUF artikel 86, stk. 1, vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Europa-Parlamentet har den 12. marts 2014 afgivet en foreløbig rapport om forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, hvori Parlamentet kommer med en række anbefalinger til ændringer af forslaget, som Parlamentet anmoder Rådet om at tage behørigt hensyn til ved behandlingen af forslaget. Europa-Parlamentet har ved beslutning af 29. april 2015 bekræftet og suppleret indholdet i rapporten af 12. marts 2014, og opfordret Rådet til at følge parlamentets anbefalinger.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget i forhold til nærhedsprincippet bl.a. anført, at der er behov for tiltag på EU-plan, fordi den planlagte foranstaltning i

sig selv har en EU-dimension. Den indebærer EU-baseret styring og koordinering af efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, som skal beskyttes af både Unionen og medlemsstaterne, jf. TEUF artikel 310, stk. 6, og artikel 325.

Kommissionen har endvidere anført, at forslaget i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Løsningerne i forslaget er de mindst indgribende for så vidt angår medlemsstaternes retsorden og institutionelle strukturer.

Endelig har Kommissionen anført, at Unionens kompetence til at bekæmpe svig og andre lovovertrædelser, der skader dens finansielle interesser, klart fremgår af TEUF artikel 86 og 325. Da Unionens kompetence ikke er underordnet medlemsstaternes kompetence, og udøvelsen af dens kompetence er blevet nødvendig for at sikre en mere effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, er forslaget ifølge Kommissionen i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Efter fremsættelsen af forslaget har Kommissionen fået et såkaldt ”gult kort” på forslaget, idet 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) efter proceduren i artikel 6 og 7 i tillægsprotokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kommissionen har den 27. november 2013 meddelt, at forslaget er blevet genovervejet, og at Kommissionen vil fastholde dette, men at der i lovgivningsprocessen vil blive taget behørigt hensyn til de nationale parlameters begrundede udtalelser. Kommissionen har i meddelelsen af 27. november 2013 konkluderet, at forslaget efterlever nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i TEU, hvorfor Kommissionen ikke finder det nødvendigt at trække forslaget tilbage eller ændre dette.

Fra dansk side er det ikke vurderet, at forslaget er i strid med nærhedsprincippet. Der er herved bl.a. lagt vægt på, at det konkrete forslag i vidt omfang bygger på anvendelse af nationale straffeprocessuelle regler og alene vedrører svig med Unionens finansielle midler og ikke øvrige sager om svig. Det bemærkes, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed er forudsat i TEUF.

6. Gældende dansk ret

Efter de gældende regler varetages den strafferetlige beskyttelse af Unionens finansielle interesser af medlemsstaterne. I tilfælde af f.eks. svig med EU-midler i Danmark er det i henhold til retsplejeloven det danske politi og den danske anklagemyndighed, der gennemfører efterforskningen, beslutter, om der skal rejses tiltale, og i givet fald fører sagen ved retten. Udenlandske myndigheder kan være til stede og deltage, herunder stille spørgsmål til et vidne, i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning her i landet, der iværksættes af dansk politi og anklagemyndighed efter begæring fra en udenlandsk myndighed.

Efterforskningen af straffesager er i et vist omfang undergivet domstolskontrol. Således skal retten i forbindelse med visse særlige efterforskningsskridt, f.eks. indgreb i meddelelshemmeligheden, ransagning og beslaglæggelse, påse, at betingelserne for indgrebet – såsom mistankekrav, proportionalitetskrav samt krav til indgrebets betydning for efterforskningen og til lovovertrædelsens grovhed – er opfyldt.

De materielle straffebestemmelser, der finder anvendelse på sager vedrørende beskyttelse af Unionens finansielle interesser, findes i straffeloven og særlovgivningen.

Ved grænseoverskridende kriminalitet, herunder lovovertrædelser der vedrører Unionens finansielle interesser, samarbejder politi og anklagemyndighed efter behov med myndighederne i andre lande. For så vidt angår samarbejdet med myndighederne i andre EU-medlemsstater sker dette navnlig gennem Europol, Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk.

Eurojust er en koordinationsenhed mellem EU-medlemsstaternes anklagemyndigheder, der giver større mulighed for at samordne efterforskning og retsforfølgning af straffesager under Eurojusts kompetenceområde. Eurojust kan f.eks. anmode et eller flere lande om at iværksætte efterforskning eller retsforfølgning i konkrete sager eller at nedsætte fælles efterforskningshold i sager.

Kommissionen har allerede i dag en til dels uafhængig svigsbekæmpelsesenhed, OLAF, der har til opgave at beskytte Unionens interesser mod ulovlig virksomhed, som kan føre til disciplinærsager og straffesager. OLAF, hvis personale ofte er politiuddannet, har kompetence til selv at gennemføre undersøgelser af administrativ karakter og formidle resultater-

ne videre til de nationale myndigheder, herunder politi- og anklagemyndighederne. OLAF udøver desuden en støttefunktion i forhold til de nationale politi- og anklagemyndigheder i konkrete sager vedrørende EU-svig og har bl.a. en koordineringsfunktion i tværnationale sager. Herudover bidrager OLAF til den forebyggende indsats mod EU-svig.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Forslaget er fremsat under henvisning til TEUF artikel 86, der er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom forslaget ikke har statsfinancielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Såfremt folkeafstemningen om omdannelse af retsforbeholdet fører til en tilvalgsordning, vil det kunne blive nødvendigt at foretage en revurdering af forslagens lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser.

Det bemærkes, at aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti), i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 har tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveau.

Forslaget berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015.

Forslaget har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.: Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut),

Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Det bemærkes, at det er Kommissionens oprindelige forslag, der har været sendt i høring.

Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret på vegne af de øvrige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Institut for Menneskerettigheder, Politiforbundet og Rigspolitiet har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Rigsadvokaten, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Datatilsynet har afgivet høringssvar til forslaget. De fremsendte bemærkninger er nærmere beskrevet nedenfor.

8.1. Generelle bemærkninger

Rigsadvokaten bemærker, at det grundlæggende er en politisk beslutning, hvorvidt Danmark, såfremt forslaget ikke havde været omfattet af det danske retsforbehold, skulle tilslutte sig en EU-institution, der er tillagt eksklusive, overstatslige beføjelser til at efterforske og retsforfølge visse strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser. Rigsadvokaten kan tilslutte sig Justitsministeriets samlenotat af 26. september 2013, hvoraf det fremgår, at den danske anklagemyndighed varetager indsatsen mod svig, herunder med EU-midler, effektivt og målrettet. Rigsadvokaten bemærker endvidere, at forslaget er ganske omfattende, samt at det indeholder en del uklarheder, som bør søges afklaret under forhandlingerne.

Retspolitisk Forening bemærker, at foreningen ud fra en suverænitetsbetragtning og en betragtning om retssikkerhed for borgerne i relation til efterforskning og domstolsbehandling generelt må tage afstand fra den filosofi, forslaget er udtryk for. Retspolitisk Forening finder, at forslaget er udtryk for mere EU-myndighedsudøvelse på et sagsområde, hvor et effektivt samarbejde mellem landene og med EU's allerede eksisterende institutioner, f.eks. OLAF, bør kunne virke og håndhæves. Retspolitisk Forening lægger vægt på, at EU-borgere bør møde nationale politi- og anklagemyndigheder samt domstole.

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker sammenfattende, at forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed forekommer tungt og på flere punkter uklart.

8.2. Genstand og definitioner

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker vedrørende forslagets artikel 2, at formuleringen ”strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser” er en vag formulering, der kan give anledning til mange afgrænsningsproblemer.

8.3. Almindelige bestemmelser

Rigsadvokaten bemærker, at det vil være mest hensigtsmæssigt med en decentraliseret struktur, hvor nationale delegerede i videst muligt omfang integreres i de nationale anklagemyndigheder. Dermed vil det være muligt at sikre national forankring af de sager, der vedrører den enkelte medlemsstat, ligesom det vil være muligt at bygge videre på den ekspertise, der er opbygget hos den nationale anklagemyndighed. Rigsadvokaten anfører, at de nationale delegerede samtidig skal kunne fungere som nationale anklagere med behandling af andre sager end dem, der er omfattet af den europæiske anklagemyndigheds mandat.

Rigsadvokaten bemærker endvidere, at det ville være hensigtsmæssigt at overveje en model, hvor Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence er subsidiær i forhold til de nationale myndigheders kompetence, idet indsatsen mod svig allerede varetages effektivt og målrettet.

Derudover sætter **Rigsadvokaten** spørgsmålstegn ved, om man vil kunne sikre den delegerede anklagers fuldstændige uafhængighed af den nationale anklagemyndighed, som forslaget foreslår, idet Rigsadvokaten påpeger, at det må formodes, at den delegerede anklager efter sin udnævnelsesperiode (5 år med mulighed for genudnævnelse) kan være interesseret i at fortsætte i den nationale anklagemyndighed.

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at de europæiske anklageres uafhængighed kan give anledning til bekymring, idet de europæiske anklagere ikke er underlagt klageadgang og kun kan afskediges af Rådet ved grove tjenesteforseelser.

8.4. Procedureregler for efterforskning, retsforfølgning og behandling af straffesager

Rigsadvokaten bemærker, at Den Europæiske Anklagemyndighed i videst muligt omfang bør operere på baggrund af nationale procesregler. Rigsadvokaten anfører, at det bør afklares, hvad retsvirkningen vil være, når forordningen, der er direkte anvendelig i medlemsstaterne og vil have forrang for retsplejelovens regler, indeholder andre regler end dem, der fremgår af retsplejeloven, f.eks. i forhold til reglerne om anholdelse. Rigsadvokaten anfører endvidere, at det ville være bedre i tråd med danske retsprincipper, hvis det var muligt at påklage afgørelser, der går ud på at afvise eller indstille en efterforskning.

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder forslagens artikel 30 vedrørende anerkendelse af bevismidler særdeles vidtgående og mener, at bestemmelsen medfører en risiko for såkaldt ”forum shopping”, idet den europæiske anklagemyndighed kan have interesse i at retsforfølge en lovovertrædelse i ét land frem for et andet. Advokatrådet er af den opfattelse, at bevisreglerne bør ændres således, at bevis indsamlet i ét medlemsland, kun kan anvendes i et andet medlemsland, hvis begge landes lovgivning tillader anvendelse af beviset.

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder, at der i forslaget mangler klare regler for jurisdiktion i tilfælde af grænseoverskridende kriminalitet, samt at der bør sikres en judiciel prøvelse af spørgsmålet, eventuelt med klageadgang til EU-Domstolen.

8.5. Processuelle garantier

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at den sigtedes rettigheder ikke er tilstrækkeligt specificeret i forslaget, og at forslaget mangler bestemmelser vedrørende erstatning til den sigtede, f.eks. i det tilfælde, at han måtte blive frifundet.

8.6. Databeskyttelse

Datatilsynet har bemærket, at Den fælles kontrolinstans for Eurojust (JSB) den 14. november 2013 har afgivet en udtalelse om Eurojust, og at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse ifølge deres hjemmeside bl.a. vil afgive en udtalelse om ”Establishment of a European Public Prosecutor’s Office (EPPO) to protect the financial interests of the Union”, hvorfor Datatilsynet anbefaler, at disse udtalelser indgår i overvejelserne om de aktuelle forslag. Datatilsynet anfører endvidere, at Europaudvalget i det britiske underhus (The European Scrutiny Committee of the House of Commons) den 11. september 2013 har afgivet en rapport om bl.a. forsla-

get til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, og at de persondataretlige spørgsmål, der rejses i rapporten, kan indgå i overvejelserne om de aktuelle forslag.

Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater bemærker, at der gives Den Europæiske Anklagemyndighed en vid adgang til at indsamle, videregive og lagre oplysninger, herunder personfølsomme oplysninger, og at der bør være et uafhængigt tilsynsorgan til at bedømme nødvendigheden af den meget omfattende kompetence.

8.7. Finansielle bestemmelser og bestemmelser vedrørende personale

Rigsadvokaten bemærker, at det er nødvendigt, at midlerne til Den Europæiske Anklagemyndighed ikke må gå fra Eurojusts budget på en sådan måde, at Eurojust ikke fremover kan varetage sine operationelle opgaver i fuldt tilfredsstillende omfang.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Som nævnt ovenfor har 11 landes parlamenter/kamre (i alt 14 parlamenter/kamre) afgivet begrundede udtalelser om, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Gruppen af nationale parlamenter finder typisk ikke, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har argumenteret for oprettelsen af en anklagemyndighed på europæisk niveau og peger ligeledes på, at strafferet primært hører under national kompetence.

Det bemærkes, at Storbritannien og Irland ikke har valgt at benytte deres Opt-In, og at de derfor som udgangspunkt ikke deltager i oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed.

Flere delegationer har undervejs i forhandlingerne fremhævet, at deres endelig stillingstagen til deltagelse i Den Europæiske Anklagemyndighed vil afhænge af udformningen af den endelige model.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Fra dansk side kan man støtte initiativer, der med respekt af grundlæggende principper i national ret samt nationale myndigheders beføjelser sikrer et effektivt samarbejde om bekæmpelse af grov international kriminalitet, herunder samarbejde om efterforskning og retsforfølgning i konkrete straffesager. Dette gælder ligeledes i forhold til bekæmpelsen af strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser.

Fra dansk side anser man samarbejdet mellem de nationale myndigheder, Europol og Eurojust i sager, der vedrører strafbare handlinger, som skader Unionens finansielle interesser, for at være særdeles nyttigt, ligesom man anser medlemsstaternes samarbejde i disse sager med Det Europæiske Kontor til Bekæmpelse af Svig (OLAF) for velfungerende.

Det er regeringens opfattelse, at den danske anklagemyndighed varetager indsatsen mod svig, herunder svig med EU-midler, effektivt og målrettet.

Den grundlæggende ordning i det danske retssystem er, at det er det danske politi og den danske anklagemyndighed, der gennemfører efterforskning, beslutter om der skal rejses tiltale og i givet fald fører straffesager ved de danske domstole, og regeringen er derfor skeptisk over for det element i forslaget, som lægger op til, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal kunne efterforske og retsforfølge i de enkelte medlemsstater.

På den baggrund er det regeringens foreløbige holdning, at oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed rejser spørgsmål om, hvorvidt der hermed sikres en mere effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

Det bemærkes, at aftalepartierne bag aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti), i forbindelse med aftalens indgåelse i marts 2015 har tilkendegivet at være afvisende over for dansk deltagelse i reglerne om en europæisk anklagemyndighed.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015.

Dagsordenspunkt 3: Sikring af strafferetsplejen i den digitale tidsalder – hvad er behovene?

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes en drøftelse af en række udfordringer i forhold til effektiv indsamling, udveksling og anvendelse af elektroniske data vedrørende en strafbar handling, som kan være relevant i forbindelse med en straffesag. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Fra dansk side vil man støtte formandskabets initiativ med henblik på at opnå retningslinjer for, hvordan det videre arbejde med at adressere udfordringerne vedrørende indsamling og anvendelse af elektronisk bevismateriale i straffesager.

2. Baggrund

Formandskabet forventes at lægge op til en drøftelse af, hvorledes en række udfordringer i forhold til indsamling og anvendelse af e-bevisførelse i straffesager om it-kriminalitet og traditionel kriminalitet, der efterlader elektroniske spor, (herefter it-kriminalitet) bedst adresseres fremadrettet.

3. Formål og indhold

Det forventes, at der på rådsmødet den 3.-4. december 2015 vil blive drøftet en række udfordringer i forhold til effektiv indsamling, udveksling og anvendelse af elektroniske data, som kan være relevant i forbindelse med en straffesag, med henblik på at identificere om de eksisterende retlige og praktiske redskaber er tilstrækkelige til at sikre effektiv strafferetlig behandling i en digital tidsalder, herunder med henblik på at fastlægge om yderligere handling i EU-regi er nødvendig eller mulig. Drøftelsen forventes at omhandle udfordringer identificeret af formandskabet, herunder:

- Logningsdirektivet (Rådets og Europa-Parlamentets direktiv nr. (EF) 24/2006), der bl.a. indeholder regler om tjenesteudbyderes lagring af data med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger blev erklæret ugyldig af EU-domstolen i april 2014. En række EU-medlemsstater er i færd med at revurdere den nationale lovgivning, der gennemførte direktivet, med henblik på at sikre tilstrækkelige proceduremæssige garantier. Den fragmenterede nationale lovgivning på området vurderes at have en indvirkning på effektiviteten af strafferetlig efterforskning og retsforfølgning på nationalt niveau, særligt for så vidt angår pålideligheden og anvendelsen af bevis i retten og det grænseoverskridende retlige samarbejde mellem medlemsstater og globalt.
- E-bevisførelse, særligt i form af elektroniske data, forefindes ofte i andre landes jurisdiktioner, hvorfor der er nødvendigt at gøre brug af gensidig retshjælp. Behandling af sådanne anmodninger om retshjælp er ofte tidsfølsomme, og de gældende retshjælpsinstrumenter vurderes til tider at være for langsommelige. Forskellige justeringer af de gældende samarbejdsformer kan derfor overvejes med henblik på at imødekomme behovet for hurtig behandling af anmodninger om elektronisk data, bl.a. afhængig af de ønskede datas karakter.
- Samarbejdet med den private sektor i forbindelse med bekæmpelse af it-kriminalitet er centralt, men er ikke i dag nærmere reguleret på EU-plan. I dag rettes anmodninger om visse former for elektronisk data direkte til udenlandske serviceudbydere. Der eksisterer divergerende regler blandt medlemsstaterne for så vidt angår bl.a. adgangen til at videregive visse oplysninger til (udenlandske) håndhævende myndigheder samt for sådanne oplysningers anvendelighed i en retssag. Udenlandske serviceudbydere vil i nogle tilfælde skulle fungere under forskellige jurisdiktioner med forskellige regelsæt, der kan være i konflikt. Der er derfor behov for klarere betingelser for samarbejdet mellem private aktører og offentlige myndigheder.
- For så vidt angår gensidig retshjælp mellem EU og USA gælder der forskellige grænser for, hvornår de kompetente myndigheder har en legitim interesse i de ønskede data, og dermed for, hvornår data kan udleveres. Dette betyder, at anmodninger fra medlemssta-

ter til USA oftere afvises end anmodninger fra USA til medlemsstater. EU-USA dialogen omkring betingelserne for udlevering af sådanne data kan styrkes.

- Den øgede anvendelse af web-baserede tjenester og ”cloud”-ydelser betyder, at data kan være placeret på en eller flere servere, eller flyttes mellem servere, hvorved data kan være placeret i en udenlandsk, ukendt eller flere jurisdiktioner. En sådan manglende placering af data kan føre til konkurrerende eller parallelle efterforskninger, hvorfor der er behov for revurdere regler om jurisdiktion samt alternativer til retshjælps-processer.
- National lovgivning kan i nogle medlemsstater nødvendiggøre en nærmere vurdering af lovligheden af indsamling af bevismidler med henblik på at fastlægge dets anvendelighed i en retssag. Således kan der være behov for at sikre, at bevisførelse indhentes i overensstemmelse med et andet lands retssystem. Dette kan bevirke et behov for oplysning, vidensudveksling og målrettet undervisning.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom sagen ikke i sig selv har statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Der lægges fra dansk side afgørende vægt på, at de danske myndigheder har gode muligheder for at efterforske, sikre beviser og retsforfølge kriminelle handlinger med et grænseoverskridende element. Dette gælder også i forbindelse med efterforskning af ulovlige handlinger, der efterlader elektroniske spor.

Fra dansk side er man derfor af den opfattelse, at det er vigtigt at drøfte de retlige myndigheders adgang til at indsamle og anvende elektronisk data i efterforskningen af straffesager, herunder ved gensidig retshjælp.

Sådanne drøftelser bør imidlertid have fokus på den bedst mulige anvendelse af de gældende regler og redskaber for retsligt samarbejde, herunder adgangen til at indhente oplysninger fra private serviceudbydere, frem for udvikling af nye regler.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 4: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anvendelse af passagerlisteoplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet*

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2011) 32

1. Resumé

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet vil på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 orientere om status for forhandlingerne om forslaget. Forslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om luftfartsselskabers videregivelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) i forbindelse med internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne og om behandlingen af disse oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet. Forslaget lægger op til, at medlemsstaterne skal udpege et såkaldt PNR-kontor, der skal være ansvarlig for indsamling og behandling af PNR-oplysninger. Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om luftfartsselskabernes forpligtelser til at videregive oplysninger. Herudover indeholder forslaget bestemmelser om behandlingen af de indsamlede oplysninger, om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, om videregivelse af oplysninger til tredjelande, og om hvor længe oplysningerne må opbevares. Forslaget indeholder endelig bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger. Forslaget har som udgangspunkt ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at estimere de statsfinansielle konsekvenser forbundet med en eventuel gennemførelse af det europæiske PNR-system i Danmark. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Fra dansk side støtter man etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til forslaget. Den 17. marts 2015 indgik Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår fremtidige retsakter, fremgår det af aftalen, at aftalepartierne inden for rammerne af aftalen om Danmark i Europol vil tage stilling fra sag til sag. Aftalepartierne er dog allerede nu indstillet på, at Danmark kan deltage i det kommende europæiske PNR-system.

* 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 ("retsforbeholdet").

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 6. november 2007 et forslag til rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse. Forslaget blev efterfølgende forhandlet i Rådet, men bortfaldt med Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009.

Med Stockholm-programmet, der fastlagde de overordnede rammer for samarbejdet om retlige og indre anliggender, blev Kommissionen bl.a. opfordret til at fremsætte et nyt forslag om anvendelse af PNR-oplysninger.

Den 2. februar 2011 fremsatte Kommissionen et direktivforslag om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.

Forslaget er fremsat under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), navnlig artikel 82, stk. 1, litra d, og artikel 87, stk. 2, litra a, og skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294).

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

Den 17. marts 2015 indgik Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår fremtidige retsakter fremgår det af aftalen, at aftalepartierne inden for rammerne af aftalen om Danmark i Europol vil tage stilling fra sag til sag. Aftalepartierne er dog allerede nu indstillet på, at Danmark kan deltage i det kommende europæiske PNR-system.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26. april 2012 blev der i Rådet opnået enighed om en generel indstilling til forslaget.

På et møde i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 24. april 2013 blev forslaget afvist, hvilket betød, at trilogforhandlingerne om forslaget i en længere periode har været blokeret.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 orienterede formandskabet om sagens status.

Den 15. juli 2015 blev sagen på ny sat til afstemning i LIBE-udvalget og Europa-Parlamentets ændringsforslag til direktivet blev vedtaget. *Trilogforhandlingerne om direktivforslaget blev herefter påbegyndt i september 2015.*

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 orienterede formandskabet om sagens status.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning om luftfartsselskabers videregivelse af PNR-oplysninger i forbindelse med internationale flyvninger til og fra medlemsstaterne og om behandlingen af disse oplysninger med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet.

3.2. Forpligtelser for luftfartsselskaberne Forslaget indeholder bestemmelser om luftfartsselskabernes forpligtelser til at videregive PNR-oplysninger til en særlig udpeget national myndighed i medlemsstaterne (Passageroplysningsenheden/PNR-kontoret).

Det fremgår således af forslaget, at luftfartsselskaber som hovedregel 24 til 48 timer før en planlagt international flyafgang og straks efter, at flyets døre er blevet lukket (dvs. når passagererne er gået om bord på flyet med henblik på afrejse, og det ikke længere er muligt for andre passagerer at gå om bord), skal videregive PNR-oplysninger til Passageroplysningsenheden i den medlemsstat, hvor flyet lander eller har afgang fra. Hvis der i forbindelse med en flyvning mellemlandes i en eller flere medlemsstater, skal luftfartsselskabet videregive PNR-oplysningerne til Passageroplysningsenheden i alle de berørte medlemsstater.

Videregivelsen af PNR-oplysningerne skal ske ved brug af den såkaldte ”push”-metode, der indebærer, at luftfartsselskaberne elektronisk overfører personoplysningerne til PNR-kontorets database.

PNR-oplysninger er efter forslaget ”oplysninger om den enkelte passagers rejse omfattende alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af de luftfartsselskaber, der deltager og foretager reservationen, for alle rejser, der reserveres af eller på vegne af en person, uanset om oplysningerne findes i reservationssystemerne, afgangskontrolsystemerne eller tilsvarende systemer, der omfatter de samme funktionaliteter”.

Luftfartsselskabernes forpligtelser i henhold til direktivforslaget gælder dog alene i forhold den type af PNR-oplysninger, som er nævnt i et bilag til direktivforslaget. Det drejer sig om følgende oplysninger:

- ”1) PNR-nummer
- 2) Dato for reservationen/udstedelsen af billetten
- 3) Planlagt(e) rejsedato(er)
- 4) Navn(e)
- 5) Adresse og kontaktoplysninger (telefonnummer, e-mailadresse)
- 6) Alle oplysninger om betaling, herunder faktureringsadresse
- 7) Hele rejseruten for hvert sæt PNR-oplysninger
- 8) Oplysninger om faste passagerer
- 9) Rejsebureau/rejsekonsulent
- 10) Rejsestatus for passagerer, herunder bekræftelser, indcheckningsstatus, no show- og go show-oplysninger
- 11) Delte PNR-dataelementer
- 12) Generelle bemærkninger (herunder alle tilgængelige oplysninger om uledsagede mindreårige under 18 år såsom den mindreåriges navn og køn, alder og sprog, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved afrejsen, og dennes forhold til den mindreårige, navnet på og kontaktoplysninger for den ansvarlige voksne ved ankomsten, og dennes forhold til den mindreårige, ledsagende lufthavnsmedarbejder ved afgang og ankomst)
- 13) Oplysninger i billetrubrikkerne, herunder billetnummer, datoen for udstedelsen af billetten, enkeltbilletter og automatisk billetprisangivelse (Automated Ticket Fare Quote)
- 14) Sædenummer og andre pladsoplysninger
- 15) Oplysninger om code-sharing
- 16) Fuldstændige bagageoplysninger
- 17) Antal medrejsende og disses navne i forbindelse med en reservation
- 18) Alle indsamlede forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger)

- 19) Oversigt over alle ændringer af PNR-oplysningerne under punkt 1-18”

Luftfartselskabernes forpligtelser til at videregive sådanne oplysninger gælder kun i det omfang, luftfartselskaberne allerede som led i deres virksomhed har indsamlet disse oplysninger. Direktivforslaget pålægger således ikke luftfartselskaberne at indsamle eller opbevare yderligere oplysninger fra passagererne end de oplysninger, som luftfartsselskaberne allerede indsamler til deres egen forretningsmæssige brug.

Kommissionens forslag er begrænset til kun at gælde i forhold til internationale flyvninger (til eller fra lande uden for EU). *Europa-Parlamentet har lagt op til samme afgrænsning af direktivets anvendelsesområde.*

Rådets generelle indstilling til forslaget giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at beslutte, at direktivets bestemmelser også skal finde anvendelse i forbindelse med visse eller alle interne EU-flyvninger til og fra den pågældende medlemsstats område.

Medlemsstaterne skal i overensstemmelse med deres nationale lovgivning sikre, at der fastsættes passende sanktioner over for luftfartsselskaber, som ikke lever op til deres forpligtelser i henhold til direktivet.

3.3. PNR-kontorer

Forslaget forpligter medlemsstaterne til at oprette eller udpege en myndighed med kompetence til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet eller en del af en sådan myndighed, der skal fungere som nationalt PNR-kontor. PNR-kontoret skal være ansvarligt for indsamling af PNR-oplysninger fra luftfartselskaber og for opbevaring, analyse samt eventuel videregivning og udveksling af de indsamlede oplysninger.

3.4. Opbevaring, behandling, videregivning og udveksling af PNR-oplysninger

Kommissionen har med sit forslag lagt op til, at medlemsstaterne skal sikre, at de indsamlede PNR-oplysninger opbevares i en database hos det nationale PNR-kontor i 30 dage efter videregivelsen til PNR-kontoret i den medlemsstat, på hvis område den internationale flyvning lander eller har afgang.

Ved udløbet af de 30 dage skal PNR-oplysningerne opbevares i yderligere 5 år. I dette tidsrum skal alle dataelementer, der kan tjene til at identificere de passagerer, som PNR-oplysningerne vedrører, imidlertid maskeres. Adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger kræver en særlig tilladelse, der kun kan meddeles i nærmere bestemte tilfælde. Ved udløbet af de 5 år skal de indsamlede PNR-oplysninger slettes.

Rådets generelle indstilling til forslaget forlænger den indledende periode, hvor der ikke skal ske maskering af dataelementer, til 2 år. Derimod bevarer den samlede opbevaringsperiode på 5 år.

Europa-Parlamentets ændringsforslag fastholder Kommissionens forslag til en indledende (umaskeret) opbevaringsperiode på 30 dage, hvorefter oplysningerne skal maskeres. Oplysningerne kan herefter maksimalt opbevares i 5 år. Under opfyldelse af særlige betingelser skal oplysningerne ifølge ændringsforslaget kunne afmaskeres og tilgås i en periode på 4 år eller 5 år fra tidspunktet, hvor oplysningerne blev maskeret, afhængig af, om der er tale om sager vedrørende henholdsvis alvorlig transnational kriminalitet eller terrorisme.

Direktivforslaget indeholder desuden nærmere regler for, hvordan og til hvilket formål de nationale PNR-kontorer må behandle de indsamlede PNR-oplysninger. Således fremgår det bl.a., at oplysninger alene må anvendes med henblik på

- identificering af personer, der kan være involveret i terrorisme eller grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere,
- besvarelse af behørigt begrundede anmodninger fra kompetente retshåndhævende myndigheder i forbindelse med konkrete sager vedrørende forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af en terrorhandling eller grov kriminalitet, samt
- analyse og udformning af generelle vurderingskriterier, der vil kunne anvendes i forbindelse med vurderingen af passagerer forud for deres afrejse eller ankomst og dermed bidrage til at identificere personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet.

Hvis en medlemsstats PNR-kontor som led i behandlingen af de indsamlede PNR-oplysninger identificerer personer, der kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet, og som det er nødvendigt, at de kompetente nationale retshåndhævende myndigheder undersøger nærmere, videresendes oplysningerne eller analyseresultaterne til den pågældende medlemsstats kompetente myndighed(er) med henblik på videre behandling.

Medlemsstaternes kompetente myndigheder må alene anvende de oplysninger, som modtages fra PNR-kontoret, med henblik på at forebygge, opdage, efterforske eller retsforfølge terrorhandlinger eller grov kriminalitet. Når PNR-oplysninger er videregivet til en kompetent national retshåndhævende myndighed, er det medlemsstaternes nationale lovgivning, der regulerer spørgsmålet om myndighedens opbevaring af oplysningerne.

Det følger af direktivforslaget, at medlemsstaterne under visse betingelser kan udveksle oplysninger og eventuelle analyseresultater. Udvekslingen skal som udgangspunkt finde sted via de nationale passageroplysningsenheder.

Det følger endelig af direktivforslaget, at medlemsstater i meget begrænset omfang må videregive de indsamlede PNR-oplysninger til et tredjeland. Videregivelsen må således bl.a. kun finde sted med henblik på bekæmpelse af terrorhandlinger og grov kriminalitet og kun under forudsætning af, at tredjelandet accepterer, at en eventuel videregivelse til andre tredjelande kræver udtrykkeligt samtykke fra den medlemsstat, der har videregivet PNR-oplysningerne.

3.5. Beskyttelse af personoplysninger mv.

Direktivforslaget indeholder desuden en række bestemmelser, der har til formål at sikre beskyttelse af personoplysninger.

Det fremgår således af forslaget, at bestemmelser i medlemsstaternes nationale lovgivning, der er vedtaget som led i gennemførelsen af en række bestemmelser (artikel 17, 18, 19, 20, 21, 22 og 25) i Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (2008/977/RIA), skal finde anvendelse i forbindelse med behandlingen af personoplysninger i medfør af direktivforslaget. De nævnte bestemmelser fastsætter regler om retten til indsigt, retten til at berigtige, slette eller blokere oplysninger, retten til erstatning og klageadgang, spørgsmålet om for-

trolighed i forbindelse med databehandlingen og datasikkerheden samt nationale tilsynsmyndigheder.

Det fremgår endvidere af forslaget, at enhver behandling af oplysninger, der viser en persons racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af en fagforening, eller som vedrører den pågældende persons sundhed eller seksualitet, er forbudt. Såfremt PNR-kontoret modtager oplysninger, der indeholder sådanne oplysninger, skal de straks slettes.

Det følger desuden af forslaget, at al behandling og videregivelse af PNR-oplysninger samt alle anmodninger fra de kompetente nationale myndigheder, PNR-kontorer i andre medlemsstater og tredjelande, herunder også afviste anmodninger, skal registreres eller dokumenteres af PNR-kontoret og de kompetente nationale myndigheder med henblik på tilsynsmyndighedernes kontrol af databehandlingens lovlighed og egenkontrollen samt for at sikre datasikkerheden.

Der lægges endvidere op til, at medlemsstaterne skal sikre, at passagerer i forbindelse med reservation og køb af flybilletter på en klar og præcis måde bliver informeret om, at oplysningerne bliver videregivet til PNR-kontoret. Passagererne skal i den forbindelse oplyses om den mulige anvendelse af oplysninger, om opbevaringsperioden for oplysningerne, om mulighederne for videregivelse af oplysningerne og om deres databeskyttelsesmæssige rettigheder.

Endelig lægges der op til, at den nationale tilsynsmyndighed, der er oprettet som led i gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (2008/977/RIA), skal vejlede om og føre tilsyn med anvendelsen af de bestemmelser, som medlemsstaterne vedtager i medfør af direktivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Den 15. juli 2015 vedtog Europa-Parlamentet sine ændringsforslag til direktivet. Europa-Parlamentet foreslår omkring 200 konkrete forslag til ændringer til direktivforslaget.

Europa-parlamentet foreslår bl.a., at direktivets anvendelsesområde begrænses til efterforskning mv. af terrorisme eller grov transnational kriminalitet, at direktivet også omfatter erhvervsdrivende, der ikke er luftfartsselskaber (eksempelvis rejsebureauer), at direktivet ikke tillader, at medlemsstaterne kan opretholde eller indføre nationale PNR-systemer af hensyn til andre formål end af de i direktivet opførte (sletning af betragtning 28), og at PNR-oplysninger også skal udveksles med EUROPOL.

5. Nærhedsprincippet

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

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

”De retshåndhævende myndigheder skal have effektive redskaber til at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet med. Da de fleste grove forbrydelser og terrorhandlinger i nogen grad involverer international rejseaktivitet, er myndighederne nødt til at anvende PNR-oplysninger til at beskytte EU's interne sikkerhed. Desuden afhænger de efterforskninger med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, som medlemsstaternes myndigheder foretager, i høj grad af det internationale samarbejde på tværs af grænserne.

Som følge af personers frie bevægelighed i Schengen-området er det nødvendigt, at alle medlemsstaterne indsamler, behandler og udveksler PNR-oplysninger for derved at undgå huller i sikkerheden. Ved at sikre, at der sker en kollektiv og sammenhængende indsats, vil denne foranstaltning bidrage til at øge sikkerheden i EU.

En indsats på EU-plan vil hjælpe med til at sikre harmoniseringen af bestemmelserne om at garantere databeskyttelsen i medlemsstaterne. De forskellige systemer i de medlemsstater, der allerede har oprettet lignende mekanismer, eller som vil gøre det fremover, kan have negative følger for luftfartsselskaberne, da de skal overholde potentielt divergerende nationale krav, f.eks. vedrørende de typer oplysninger, der skal videregives, og betingelserne for, hvornår disse oplysninger skal forelægges for medlemsstaterne. Disse forskelle kan også skade det effektive samarbejde mellem medlemsstaterne

med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet.”

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens betragtninger vedrørende nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

6.1. Luftfartsloven

Som led i anti-terrorpakke II (lov nr. 542 af 8. juni 2006) blev der indsat en bestemmelse i luftfartsloven § 148 a, som indebærer en forpligtelse for luftfartsselskaber til at registrere og opbevare nærmere angivne passageroplysninger i 1 år og en pligt til på begæring af Politiets Efterretningstjeneste uden retskendelse at udlevere de omhandlede passageroplysninger til brug for forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 (om terrorisme mv.). Bestemmelsen giver endvidere mulighed for at fastsætte regler om efterretningstjenestens onlineadgang til luftfartsselskabernes bookingsystemer.

Efter vedtagelsen af luftfartslovens § 148 a afholdt Justitsministeriet sammen med Transportministeriet møder med luftfartsbranchen med henblik på at drøfte den tekniske indretning af et dansk system for udveksling af PNR-oplysninger. Det viste sig imidlertid at være mere teknisk kompliceret end forudsat i forbindelse med vedtagelsen af bestemmelsen, og det blev vurderet, at en eventuel indførelse af et dansk PNR-system ville nødvendiggøre yderligere lovændringer. Bestemmelsen er således endnu ikke sat i kraft.

6.2. Udlændinge- og toldlovgivningen

Der er herudover fastsat særlige bestemmelser i udlændinge- og toldlovgivningen om udlevering og anvendelse af passageroplysninger med henblik på henholdsvis ind- og udrejsekontrol og told- og skattekontrol. Det drejer sig bl.a. om udlændingelovens § 38, stk. 4, og toldlovens § 17.

6.3. Persondataloven

Ved lov nr. 188 af 18. marts 2009 om ændring af lov om behandling af personoplysninger blev bestemmelsen i persondatalovens § 72 a indsat med henblik på at skabe grundlag for gennemførelse af Rådets rammeafgørelse af 27. november 2008 om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (2008/977/RIA).

Det fremgår af bestemmelsen, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union mv. Der er således i bekendtgørelse nr. 1287 af 25. november 2010, som ændret ved bekendtgørelse nr. 884 af 4. juli 2014, fastsat nærmere regler om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet.

Det fremgår af bekendtgørelsen § 2, at persondataloven finder anvendelse i forhold til personoplysninger, der udveksles eller stilles til rådighed mellem en dansk og en udenlandsk myndighed i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager inden for Den Europæiske Union og Schengen-samarbejdet. Bekendtgørelsen indeholder herudover en række bestemmelser, der på visse områder indebærer en bedre beskyttelse end den, der følger af persondataloven.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V, og er derfor omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

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

Økonomiske konsekvenser

Der foreligger ikke en opdateret vurdering af forslagets økonomiske konsekvenser, såfremt direktivet fandt anvendelse i Danmark. I forbindelse med et tidligere foreløbigt skøn blev det vurderet, at etableringen af et PNR-system i Danmark ville beløbe sig til omkring 50 mio. kr. samt årlige driftsudgifter på ca. 15 mio. kr. Dette skøn var behæftet med nogen usikkerhed.

Der er i forbindelse med den tidligere regerings terrorudspil afsat midler til øget it- og analysekapacitet hos Politiet. Midlerne til øget it- og analyseka-

pacitet dækker, blandt andet, indkøb af et analyseredskab, så Politiet bliver i stand til at behandle og analysere PNR-data. De samlede omkostninger til etablering af et PNR-system må derfor formodes at være lavere end tidligere skønnet. Der er dog fortsat en række usikkerheder forbundet med vurderingen af de statsfinansielle konsekvenser ved en eventuel gennemførelse af det europæiske PNR-system i Danmark. Dette skal navnlig ses i lyset af, at den endelige udformning af bestemmelser vedr. bl.a. datamængder, sletteregler hos myndighederne samt hvilken myndighed, der ville skulle være datamodtagelsesenhed vil have stor indflydelse på direktivets økonomiske konsekvenser.

Drøftelserne medfører ikke i sig selv samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udfaldet af drøftelserne kan imidlertid ved en senere udmøntning indebære sådanne konsekvenser. Det bemærkes, at forslaget i sin nuværende form ikke pålægger luftfartsselskaberne at indsamle nye oplysninger, men at kravene til, hvordan og hvor ofte luftfartsselskaberne skal videregive oplysninger, vil kunne medføre sådanne konsekvenser. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om forslaget vil have samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser og i givet fald størrelsen heraf.

Andre konsekvenser

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt samarbejde den 17. november 2015.

Sagen har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.: Forslaget har den 22. marts 2011 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Datatilsynet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Danske Advokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikker-

hedsfonden, Air Greenland A/S, Airport Coordination Denmark A/S, AOPA Danmark, Atlantic Airways, Billund Lufthavn, Cabin Union Denmark, Cimber Air A/S, Danish Air Transport ApS, Dansam, Dansk Flyvelederforening, DALPA, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, Naviair, Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane, Københavns Lufthavne A/S, Novia, Rådet for Større Flyvesikkerhed, SAS - Afdeling AZ, Servisair Danmark A/S, Star Air A/S, Trafikstyrelsen, Sun-Air of Scandinavia A/S, Danish Business Travel Association, Foreningen af Rejsearrangører i Danmark (RiD), Danmarks Rejsebureau Forening, Flyvebranchens Personaleunion, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Kgl. Dansk Aeroklub, Primera Air, Thomas Cook Airlines, Transavia, Cimber Sterling, Dansk Erhverv og Jet Time A/S.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Procesbevillingsnævnet, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet og Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane har ikke haft bemærkninger til forslaget.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra **Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste, Rigsadvokaten, Datatilsynet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Erhvervsflyvningens Sammenslutning, SAS Group og Danmarks Rejsebureau Forening.**

Rigspolitiet er positivt indstillet over for direktivforslaget, idet det vurderes at kunne styrke indsatsen i forhold til bekæmpelse af grov kriminalitet, herunder navnlig grov grænseoverskridende kriminalitet.

Det er Rigspolitiets opfattelse, at nytteværdien af direktivforslaget vil forøges, hvis det tillige kommer til at omfatte interne EU-flyvninger. Det er endvidere Rigspolitiets opfattelse, at de indsamlede PNR-oplysninger bør kunne opbevares længere end de 30 dage, som direktivforslaget lægger op til. Rigspolitiet anfører således, at det i forbindelse med større og komplekse efterforskninger, herunder narkotikaefterforskninger, ofte vil være behov for at fastlægge mistænkes rejsemønstre mv. i en periode, der strækker sig ud over de seneste 30 dage.

Endelig oplyste Rigspolitiet dengang, at en eventuel dansk tilknytning til den foreslåede PNR-ordning vil medføre meget betydelige merudgifter for politiet. På det foreliggende grundlag har Rigspolitiet imidlertid ikke mulighed for at vurdere størrelsen af disse merudgifter nærmere.

Politiets Efterretningstjeneste anfører bl.a., at passageroplysninger, herunder oplysninger om rejserute og rejsemønstre, spiller en meget væsentlig rolle i forbindelse med efterforskning af terrorisme. Politiets Efterretningstjeneste peger således på, at den såkaldte "Glasvej-sag" blev indledt, da efterretningstjenesten modtog oplysninger om, at en af de senere dømte personer inden for kort tid ville ankomme fra Pakistan til Danmark. I denne forbindelse indhentede efterretningstjenesten oplysninger om den pågældendes rejserute, således at det kunne fastlægges præcist, hvornår han skulle ankomme til Danmark.

Politiets Efterretningstjeneste tilvejebringer i dag passageroplysninger med bistand fra andre danske myndigheder eller ved anvendelse af retsplejeloovens regler om edition. Flyselskaberne anvender imidlertid forskellige it-systemer, hvilket kan gøre det vanskeligt for efterretningstjenesten at analysere oplysningerne uden bistand fra flyselskaberne eller andre myndigheder. Hertil kommer, at der ikke er sikkerhed for, at flyselskaberne opbevarer oplysningerne i tilstrækkelig lang tid. På denne baggrund er det efterretningstjenestens opfattelse, at det vil være af væsentlig betydning for efterforskningen af bl.a. terrorisme, at der gennemføres fælles EU-regler om anvendelsen af PNR-oplysninger.

I forhold til de enkelte dele af direktivforslaget har Politiets Efterretningstjeneste bl.a. anført, at forslagets anvendelsesområde ikke bør være begrænset til internationale flyvninger, da dette vil medføre, at en lang række flyvninger, der kan være af betydning ved efterforskning af terrorisme og grov kriminalitet, ikke vil være omfattet af direktivet. Hvis en mistænkt f.eks. ankommer med bil til en medlemsstat og derefter foretager flere flyvninger mellem forskellige medlemsstater i forbindelse med planlægningen af et terrorangreb eller grov kriminalitet, vil det med de foreslåede begrænsninger i anvendelsesområdet ikke være muligt at tilvejebringe PNR-oplysninger vedrørende disse flyvninger. Herudover peger efterretningstjenesten på, at direktivforslagets bestemmelser om dataopbevaring bør præciseres nærmere, herunder betingelserne for, at der kan gives adgang til de fuldstændige PNR-oplysninger efter udløbet af perioden på 30 dage. Politiets Efterretningstjeneste er desuden af den opfattelse, at der bør arbejdes på, at der fastsættes en betydelig længere frist end de 30 dage, idet det næppe vil være muligt at foretage den fornødne gennemgang af relevante oplysninger inden fristens udløb.

Rigsadvokaten er overordnet positivt indstillet over for direktivforslaget, idet det må antages, at indsamling og udveksling af passageroplysninger vil være et nyttigt redskab i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov international kriminalitet.

Rigsadvokaten forudsætter, at et nationalt PNR-kontor i Danmark ikke kommer til at henhøre under anklagemyndigheden, og at den retlige ramme for udveksling af PNR-oplysninger til brug for efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet vil skulle afklares nærmere. Herudover kan Rigsadvokaten tilslutte sig Justitsministeriets vurdering af, at direktivforslaget vil have konsekvenser, hvis det fandt anvendelse i Danmark.

Efter **Datatilsynets** opfattelse rejser direktivforslaget væsentlige spørgsmål i relation til databeskyttelse. Under henvisning til grundlæggende databeskyttelsesretlige principper om proportionalitet og nødvendighed finder Datatilsynet således, at forslaget giver anledning til væsentlige betænkeligheder i forhold til beskyttelsen af de registrerede personers privatliv. Datatilsynet fremhæver i denne forbindelse hensynet til, at man som almindelig borger kan foretage en rejse, uden at der sker en systematisk registrering, kortlægning og overvågning heraf.

I forhold til de enkelte dele af direktivforslaget anfører Datatilsynet, at luftfartselskaberne bør sikre, at der ikke sker videregivelse til PNR-kontorerne af oplysninger, der indikerer passagerers racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af en fagforening eller oplysninger, som vedrører passagerers sundhed eller seksualitet.

Datatilsynet har desuden henvist til, at det er et centralt databeskyttelsesretligt princip, at indsamling af personoplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og legitime formål. Datatilsynet er af den opfattelse, at direktivforslagets bestemmelser om samkøring af PNR-oplysninger med oplysninger i andre relevante databaser, bør præciseres. Det er endvidere Datatilsynets umiddelbare vurdering, at direktivforslaget ikke iagttager kravet om forudgående information om kontrolsammenkøring.

Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at opbevaringsperioden på 5 år er meget lang, når registreringen sker uden konkret begrundelse i den enkelte passagers forhold.

Endelig lægger Datatilsynet afgørende vægt på, at tilsynets ressourcemæssige situation indgår i forbindelse med de videre overvejelser af direktivforslaget, idet dansk deltagelse i den foreslåede ordning vil pålægge Datatilsynet nye opgaver.

Landsforeningen af Forsvarsadvokater finder det betænkeligt, at direktivforslaget lægger op til, at der kan ske anvendelse af PNR-oplysninger til bekæmpelse af grov kriminalitet, idet landsforeningen opfatter begrebet grov kriminalitet som vagt og ubestemmeligt. Herudover har Landsforeningen af Forsvarsadvokater afgørende betænkeligheder ved opbevaringsperioden for de indsamlede oplysninger og muligheden for at videregive oplysningerne til tredjelande.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at direktivforslaget må antages at indebære indgreb i flypassagerers privatliv. For at et sådant indgreb er lovligt, er det en forudsætning, at der er lovhjemmel hertil, at indgrebet er begrundet i et anerkendelsesværdigt hensyn, og at indgrebet er nødvendigt, herunder proportionalt.

Det er instituttets opfattelse, at kravet om lovhjemmel vil være opfyldt i forbindelse med en eventuel gennemførelse af direktivet i dansk ret. Instituttet bemærker dog i denne forbindelse, at flere af direktivforslagets bestemmelser bør præciseres.

Formålet med den foreslåede ordning er at bekæmpe terror og grov kriminalitet, hvilket efter instituttets opfattelse er et anerkendelsesværdigt – det vil sige sagligt og legitimt – formål.

Det er desuden Institut for Menneskerettigheders umiddelbare opfattelse, at direktivforslaget er proportionalt. Instituttet lægger i denne forbindelse vægt på, at de passageroplysninger, der indsamles og behandles, er almindelige ikke-følsomme oplysninger, og at det må antages, at anvendelsen af sådanne oplysninger har stor og i visse tilfælde afgørende betydning for bekæmpelse af navnlig narkotikakriminalitet, menneskehandel og terrorisme. Instituttet lægger endvidere vægt på, at de forudgående fastsatte vurderingskriterier, der anvendes med henblik på identificering af personer, som kan være involveret i en terrorhandling eller grov international kriminalitet, efter direktivforslaget ikke må være baseret på en persons racemæssige eller etniske oprindelse, religiøse eller filosofiske overbevisning, politiske meninger, medlemskab af en fagforening eller den pågældendes sundhed eller seksualitet. Herudover lægger Instituttet vægt på, at

det fremgår af direktivforslaget, at de indsamlede passageroplysninger kun må opbevares i en relativ kort periode, inden de skal maskeres. Endelig fremhæves det, at der er fastsat relevante og tilstrækkelige databeskyttelsesmæssige garantier for passagererne.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Danmark i forbindelse med en eventuel gennemførelse af direktivet i dansk ret nøje overvejer, hvilke straffelovsovertrædelser, der ud fra en proportionalitetsvurdering bør være omfattet af direktivforslagets anvendelsesområde, at direktivets databeskyttelsesmæssige garantier fastsættes udtrykkeligt i nationale regler, og at anvendelsen af PNR-ordningen overvåges med henblik på at fastslå det egentlige udbytte og virkningerne heraf.

Erhvervsflyvningens Sammenslutning finder, at en database, der skal kunne analysere og genkende rejsemønstre, næppe kan forhindre eventuelle kriminelle handlinger mod luftfarten eller enkelte landes interesser. Sammenslutningen peger således bl.a. på, at kriminelles adfærdsmønstre hurtigt vil ændre sig, hvis de bliver klar over, at der indsamles og behandles PNR-oplysninger. Hvis ordningen skal fungere, bør der efter Erhvervsflyvningens Sammenslutnings opfattelse også indsamles og behandles personoplysninger i forbindelse med jernbane- og færgetrafik.

SAS Group er generelt af den opfattelse, at luftfartselskaber ikke skal forpligtes til at indsamle passageroplysninger på vegne af statslige myndigheder til formål, der ikke relaterer sig til luftfart.

SAS Group er endvidere af den opfattelse, at omkostninger, der er forbundet med etableringen af dataindsamlingssystemer og videregivelsen af de indsamlede data, bør afholdes af de myndigheder, der skal anvende de indsamlede data.

SAS Group foretrækker et centralt europæisk PNR-kontor og lægger afgørende vægt på, at den måde, hvorpå passageroplysningerne overføres, harmoniseres og så vidt muligt er i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt af ICAO (International Civil Aviation Organization).

For så vidt angår charterflyvninger henleder SAS Group opmærksomheden på, at det er rejsebureauerne og ikke luftfartsselskaberne, der indsamler oplysninger om passagererne i forbindelse med denne type flyvninger.

SAS Group fremhæver endvidere, at luftfartselskaberne ikke kan holdes ansvarlig for rigtigheden af de indsamlede passageroplysninger, og at den foreslåede ordning ikke må udgøre en økonomisk og administrativ byrde for luftfartselskaberne eller være til gene for passagererne.

SAS Group gør desuden opmærksom på, at det bør være medlemsstaterne, som er ansvarlige for at sikre, at der sker den tilstrækkelige databeskyttelse i forbindelse med behandlingen af passageroplysninger.

Med henblik på at undgå diskrimination af luftfartsbranchen finder SAS Group endvidere, at der bør pålægges lignende forpligtelser til videregivelse af passageroplysninger i forbindelse med tog- og færgetrafik.

Endelig er SAS Group af den opfattelse, at Danmark, når direktivet til sin tid bliver vedtaget, bør indgå en parallelaftale med EU med henblik på at undgå, at Danmark bliver et fristed for passagerer, der rejser mellem EU og tredjelande, og for at forhindre eventuelle trafikale problemer, der måtte være forbundet med dette.

Danmarks Rejsebureau Forening henleder opmærksomheden på, at det i nogle tilfælde er rejsebureauerne og ikke flyselskaberne, der indsamler passageroplysninger, hvilket der bør tages højde for i direktivet. Det er dog afgørende, at rejsebureauerne ikke bliver betragtet som indsamlere eller behandlere af data og dermed underlægges lovgivningsmæssige krav om databeskyttelse. Danmarks Rejsebureau Forening ønsker endvidere en præcisering af, hvem der bærer ansvaret for de indsamlede passageroplysningers rigtighed.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen støtter etableringen af et europæisk PNR-system og forholder sig overordnet positivt til forslaget.

Den 17. marts 2015 indgik Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti en aftale om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår fremtidige retsakter fremgår det af aftalen, at aftalepartierne in-

den for rammerne af aftalen om Danmark i Europol vil tage stilling fra sag til sag. Aftalepartierne er dog allerede nu indstillet på, at Danmark kan deltage i det kommende europæiske PNR-system.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 2. oktober 2015 til orientering.

Der blev oversendt grund-og nærhedsnotat den 21. marts 2011.

Dagsordenspunkt 5: Terrorbekæmpelse

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes det, at der vil være en drøftelse af EU's terrorbekæmpelsesindsats. Drøftelserne forventes at tage udgangspunkt i en rapport udarbejdet af EU's antiterrorkoordinators. Det nærmere indhold af denne rapport kendes ikke på nuværende tidspunkt. Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tage antiterrorkoordinators rapport til efterretning.

2. Baggrund

EU's terrorbekæmpelsesindsats, herunder bl.a. indsatsen mod foreign fighters, har gennem en længere periode været et højt prioriteret emne på EU's dagsorden.

Det Europæiske Råd (DER) vedtog den 30. august 2014 en række konklusioner om bl.a. foreign fighters. Det fremgår af konklusionerne, at DER bl.a. ønsker at fremskynde implementeringen af nye værktøjer, som kan hjælpe medlemsstaterne med at håndtere udfordringerne på området.

I den forbindelse fremhævede DER tiltag til at forebygge radikaliserings og ekstremisme, udveksle oplysninger – også med tredjelande – opdage og forhindre mistænkelige rejser og værktøjer til at efterforske og retsforfølge foreign fighters.

Under rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. oktober 2014 drøftedes det, hvorledes der nærmere skal følges op på konklusionerne fra DER.

Drøftelserne angik bl.a. en række konkrete tiltag, som kan styrke indsatsen mod foreign fighters. Tiltagene er opdelt i følgende fire kategorier: (1) forebyggelse af radikaliserings, (2) overvågning af mistænkelige rejser, (3) efterforskning og retsforfølgning og (4) samarbejde med tredjelande.

Blandt de specifikke tiltag kan nævnes implementering af de konklusioner, som blev vedtaget i kredsen af ligesindede lande den 7. juli 2014, herunder i relation til øget anvendelse af Schengen Information System (SIS).

Hovedparten af tiltagene retter sig mod EU's institutioner, herunder Europol, Eurojust, Frontex og EU's antiterrorkoordinatør.

EU's antiterrorkoordinatør, Gilles de Kerchove, udarbejdede som opfølgning på dette punkt en såkaldt "road map", som beskriver, hvorledes de enkelte tiltag kan gennemføres.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2014 drøftedes indsatsen mod udenlandske krigere på ny. Der blev i den forbindelse bl.a. udtrykt støtte til at skabe fremdrift i sagen om oprettelse af et europæisk PNR-system og til at øge informationsudveksling landene i mellem og med EU's institutioner. Rådet vedtog endvidere retningslinjer om gennemførelse af EU's strategi for bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme. Endelig tog Rådet to rapporter om gennemførelsen af EU's terrorbekæmpelsesstrategi og EU's reviderede strategi vedrørende terrorfinansiering til efterretning.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 29.-30. januar 2015 i Riga blev der udtrykt bred opbakning til at styrke indsatsen mod terrorisme, herunder foreign fighters. Der var i den forbindelse bred enighed om, at styrkelsen navnlig skal ske gennem bedre udnyttelse af eksisterende redskaber frem for vedtagelse af nye tiltag. I den forbindelse fremhævedes bl.a. bedre udnyttelse af kapaciteter hos Europol og Eurojust samt styrket indsats mod illegale skydevåben. I relation til nye tiltag var der enighed om behovet for at oprette et europæisk PNR-system, ligesom flere lande udtrykte ønske om at ændre Schengen-grænsekodekset med henblik på at styrke grænsekontrollen ved EU's ydre grænser. På baggrund af drøftelserne vedtog landene en fælles erklæring om behovet for at styrke indsatsen på området.

På mødet i DER den 12. februar 2015 var der tillige en drøftelse af EU's indsats mod terrorisme. Som opfølgning på drøftelserne vedtog stats- og

regeringscheferne en erklæring, som lægger op til en styrkelse af EU's indsats på tre hovedområder: 1) borgernes sikkerhed, 2) forebyggelse af radikaliserings og 3) samarbejde med internationale partnere.

For så vidt angår 1) borgernes sikkerhed, har DER tilkendegivet, at rådet bl.a. ønsker, at EU-lovgiverne hurtigst muligt vedtager et stærkt og effektivt direktiv om europæiske passagerlister med solide databeskyttelsesgarantier, at de eksisterende Schengenregler anvendes fuldt ud med henblik på at styrke og modernisere kontrollen ved EU's ydre grænser, at de retshåndhævende og retlige myndigheder øger informationsudvekslingen og det operative samarbejde, herunder gennem Europol og Eurojust, at alle relevante myndigheder øger samarbejdet om bekæmpelse af ulovlige skydevåben, og at medlemsstaternes sikkerhedstjenester uddyber deres samarbejde.

I forhold til 2) forebyggelse af radikaliserings har DER opfordret til, at der i overensstemmelse med de nationale forfatninger træffes passende foranstaltninger til at spore og fjerne internetindhold, der fremmer terrorisme eller ekstremisme, at der indføres kommunikationsstrategier for at fremme tolerance, ikke-diskrimination, de grundlæggende frihedsrettigheder og solidaritet i hele EU, og at der tages initiativer vedrørende uddannelse, jobmuligheder, social integration og rehabilitering i retslig sammenhæng for at imødegå de faktorer, der bidrager til radikaliserings, herunder i fængsler.

For så vidt angår 3) samarbejde med internationale partnere har DER tilkendegivet, at der bl.a. er brug for at imødegå kriser og konflikter, navnlig i EU's sydlige nabolande, gennem en strategisk nytænkning af EU's tilgang hertil. DER har endvidere tilkendegivet, at der bl.a. er brug for at forstærke kontakten til tredjelande vedrørende sikkerhedsspørgsmål og terrorbekæmpelse.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 drøftedes bl.a. implementeringen af de tiltag, der er omtalt i fælleserklæringen fra det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) i Riga den 29.-30. januar 2015 og DER's erklæring af 12. februar 2015. Dette skete bl.a. på baggrund af en præsentation herom af EU's antiterrorkoordinatør. Der var enighed om vigtigheden af at sikre fremgang på området og om at følge op på implementeringen af tiltagene på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015. Det blev desuden bl.a. besluttet, at Europol skal etablere en såkaldt europæisk Internet Referral Unit (EU IRU), der senest i juli 2015 skal være funktionsdygtig.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 blev implementeringen af tiltagene nævnt i DER's erklæring af 12. februar 2015 drøftet på baggrund af to rapporter fra henholdsvis formandskabet og EU's antiterrorkoordinatør.

På rådsmødet blev "Rådets konklusioner om den fornyede strategi for Den Europæiske Unions inde sikkerhed 2015-2020" vedtaget, som bl.a. opfordrer Kommissionen til snarest muligt at styrke lovrammen vedrørende skydevåben, blandt andet gennem solide minimumsstandarde for deaktivering af skydevåben og hurtig revision af direktiv 2008/51/EF om skydevåben.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juli 2015 drøftedes bl.a. samarbejdet mellem sikkerheds- og efterretningsmyndigheder i regi af Counter Terrorism Group (CTG), der består af nationale sikkerheds- og efterretningstjenester fra EU-landene samt Norge og Schweiz.

Den 29. august 2015 blev der afholdt et ministermøde i Paris om opfølgning på det afværgede terrorangreb den 21. august 2015 ombord på et tog mellem Amsterdam og Paris. I mødet deltog bl.a. den franske indenrigsminister og justits- og indenrigsministre fra Belgien, Tyskland, Italien, Storbritannien, Spanien, Holland, Luxembourg og Schweiz. Danmark deltog ikke i mødet. Under mødet vedtog ministrene en erklæring om bekæmpelse af terrorisme og sikkerhed for jernbanetransport. Erklæringen indeholder følgende fem elementer: 1) Fordømmelse af det afværgede terrorangreb, 2) øget samarbejde mellem transportenheder og relevante europæiske netværk samt øget grænsesikkerhed, 3) bekæmpelse af radikalisering og ulovlig besiddelse af skydevåben, 4) konkrete initiativer vedrørende sikkerheden for jernbanetransport og 5) kontrol ved medlemslandenes indre grænser.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 blev det videre arbejde med implementering af tiltagene nævnt i DER's erklæring af 12. februar 2015 drøftet på baggrund af to rapporter udarbejdet af henholdsvis formandskabet og antiterrorkoordinatoren. På baggrund heraf vedtog Rådet at prioritere en række konkrete tiltag i det videre arbejde med at implementere tiltagene nævnt i DER's erklæring frem mod det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015. Det drejer sig om tiltag vedrørende grænsekontrol ved EU's ydre grænser,

informationsudveksling, forebyggelse af radikaliserings på internettet og terrorbekæmpelse uden for EU. Rådet opfordrede i forlængelse heraf antiterrorkoordinatoren til – i fællesskab med Kommissionen og EU's Udenrigstjeneste – at udarbejde en rapport om status for arbejdet med de vedtagne prioriteter. Derudover vedtog Rådet rådskonklusioner om en styrkelse af foranstaltningerne vedrørende bekæmpelse af ulovlig handel med skydevåben.

Det forventes, at EU's antiterrorkoordinator – i fællesskab med Kommissionen og EU's Udenrigstjeneste – på det kommende rådsmøde vil præsentere en rapport om arbejdet med at implementere de prioriterede tiltag.

3. Formål og indhold

Det nærmere indhold af antiterrorkoordinatorens rapport kendes ikke på nuværende tidspunkt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Drøftelserne medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser. Udfaldet af drøftelserne kan imidlertid ved en senere udmøntning indebære sådanne konsekvenser. Det er dog ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere de eventuelle konsekvenser heraf.

Økonomiske konsekvenser

Drøftelserne medfører ikke i sig selv statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udfaldet af drøftelserne kan imidlertid ved en senere udmøntning indebære sådanne konsekvenser. Det er dog ik-

ke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere de eventuelle konsekvenser heraf.

Andre konsekvenser

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaternes holdning til antiterrorkoordinatorens forventede rapport.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats på terrorbekæmpelsesområdet. Det forventes, at man fra dansk side vil kunne tage antiterrorkoordinatorens forventede rapport til efterretning.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Rådsmødedrøftelserne omkring EU's terrorbekæmpelsesindsats er løbende blevet forelagt for Folketingets Europaudvalg. Den rapport, som antiterrorkoordinatoren forventes at udarbejde til brug for drøftelserne på det kommende rådsmøde, har imidlertid ikke tidligere været forelagt for udvalget.

Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremme af den frie bevægelighed for borgere og virksomheder gennem en forenkling af accepten af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012.

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2013) 228 endelig

1. Resumé

Forordningsforslaget har bl.a. til formål at indføre en pligt for myndighederne i medlemsstaterne til at acceptere visse officielle dokumenter udstedt af andre medlemsstater, uden at disse dokumenter er legaliseret. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 opnåede formandskabet en generel indstilling til forslaget. Formandskabet har på den baggrund gennemført forhandlinger med Europa-Parlamentet. På femte trilog-møde den 13. oktober 2015 lykkedes det at opnå en kompromisaftale med Europa-Parlamentet. På et møde den 21. oktober 2015 i Coreper II blev der konstateret opbakning til kompromis-pakken. Der pågår på nuværende tidspunkt arbejde på teknisk niveau med udformning af yderligere syv flersprogede standardformularer. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har fremsendt forslag af 24. april 2013 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fremme af den frie bevægelighed for borgere og virksomheder gennem en forenkling af accepten af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 [KOM (2013) 228 endelig]. Forslaget til forordning er fremsat med hjemmel i artikel 21, stk. 2, artikel 26, stk. 2, og artikel 114, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det følger af det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender fra 2009 (Stockholm-programmet), at der skal oprettes et velfungerende europæisk retligt område til gavn for borgere og erhvervsliv med

henblik på at understøtte den økonomiske aktivitet i det indre marked. I handlingsplanen om gennemførelse af Stockholm-programmet fra 2010 bekræftes denne målsætning, og det foreslås endvidere, at der vedtages lovgivning, som skal gøre det muligt at klare sig uden formaliteter vedrørende legalisering af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne.

Kommissionen udarbejdede på baggrund heraf i 2010 en grønbog om ”Færre administrative henvendelser for borgerne: Fremme af fri cirkulation af offentlige dokumenter og anerkendelse af virkningerne af civilstandsattester”. Med denne grønbog iværksatte Kommissionen endvidere en høring om, hvordan man kan lette anvendelsen og accepten af offentlige dokumenter mellem medlemsstaterne.

Kommissionen har bl.a. på denne baggrund identificeret en række problemstillinger, der hindrer den frie bevægelighed i EU. Kommissionen peger bl.a. på de administrative byrder for borgere og virksomheder, der er forbundet med legalisering af offentlige dokumenter, herunder bl.a. omkostningerne til oversættelse i forbindelse med cirkulation af offentlige dokumenter.

Forslaget er på linje med Kommissionens handlingsplan fra 12. december 2012 om selskabsret og ”corporate governance” i EU, der fokuserer på at støtte europæiske virksomheder, herunder deres grænseoverskridende transaktioner, ligesom Kommissionen med 2020-handlingsplanen for iværksætterkultur har fokus på at fjerne eller begrænse bureaukrati for virksomheder.

Kommissionen præsenterede sit forslag på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2013. Forslaget har siden juni 2013 været drøftet på en række møder i den civilretlige arbejdsgruppe.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 nåede Rådet frem til en delvis generel indstilling vedrørende kapitel I, II, III, V og VI i en konsolideret udgave af forslaget af 6. marts 2015.

Formandskabet opnåede på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 en generel indstilling vedrørende forslaget.

Formandskabet har på den baggrund gennemført forhandlinger med Europa-Parlamentet. Der har været afholdt fem trilogmøder hhv. den 15. juli, 24. september, 30. september, 6. oktober og 13. oktober. På femte trilog-

møde den 13. oktober lykkedes det at opnå en kompromisaftale med Europa-Parlamentet. På et møde den 21. oktober 2015 i Coreper II blev der konstateret opbakning til kompromis-pakken. Der pågår på nuværende tidspunkt arbejde på teknisk niveau med udformning af yderligere syv flersprogede standardformularer.

3. Formål og indhold

Den følgende gennemgang er baseret på en konsolideret udgave af forslaget af 6. marts 2015, der blev fremlagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. marts 2015 til delvis generel indstilling. Gennemgangen er endvidere baseret på formandskabets udkast af 5. juni 2015 til de artikler, der ikke udgjorde en del af den generelle indstilling på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 *samt formandskabets seneste udkast til kompromisaftale opnået med Europa-Parlamentet på femte trilogmøde den 13. oktober 2015.*

3.1. Generelt

Formålet med forslaget er at fremme den frie bevægelighed for borgere bl.a. ved, at medlemsstaterne forpligtes til at acceptere officielle dokumenter udstedt af andre medlemsstater, uden at disse er legaliserede. Forslaget har derimod ikke til formål at regulere anerkendelsen af indholdet af sådanne dokumenter.

Kommissionen angiver forslaget som et af de vigtigste initiativer i borgerens Europaår 2013. Endvidere fremhæves initiativet som et konkret bidrag til politikken for ”retfærdighed for vækst”, der sigter mod at forenkle borgernes liv og de økonomiske aktørers forretningsbetingelser. Med forslaget vil det således blive nemmere for borgere og virksomheder at udnytte de centrale rettigheder, som følger af unionsborgerskabet og det indre marked.

3.2. Hvilke dokumenter er omfattet af forslaget

Den foreslåede ordning omfatter dokumenter, som er udstedt af myndighederne i en medlemsstat i overensstemmelse med dens nationale lovgivning og skal forelægges for myndighederne i en anden medlemsstat, og hvis primære formål er at fastlægge en af de følgende begivenheder: fødsel, død, navn, ægteskab, herunder retlig evne til at indgå ægteskab og ægteskabelig status, separation, skilsmisse og omstødelse af ægteskaber, registreret partnerskab, herunder retlig evne til at indgå registreret partnerskab, opløsning, separation eller omstødelse af et registreret partnerskab, moder-

skab og/eller faderskab, adoption, opholdssted og/eller bopæl samt statsborgerskab.

Som led i kompromis-aftalen opnået med Europa-Parlamentet på femte trilogmøde den 13. oktober 2015 er den foreslåede ordning blevet udvidet til også at omfatte dokumenter vedrørende, om en person er i live, dokumenter vedrørende en ren straffeattest samt dokumenter om valgrettigheder.

Forslaget indeholder en definition af ”offentlige dokumenter”, som er baseret på den definition, der følger af Haagerkonventionen af 5. oktober 1961 om afskaffelse af kravet om legalisering af udenlandske offentlige dokumenter (apostillekonventionen), jf. herom pkt. 3. Forslaget skal dog ligeledes finde anvendelse på dokumenter, der udfærdiges af diplomatiske og konsulære repræsentationer.

Forslaget vedrører ikke anerkendelse af indholdet af offentlige dokumenter, der er udstedt af myndighederne i medlemsstaterne.

3.3. Fritagelse for legalisering

Med forslaget indføres en pligt for myndighederne i medlemsstaterne til at acceptere de af anvendelsesområdet for forordningen omfattede officielle dokumenter udstedt af andre medlemsstater, uden at disse er legaliserede.

Det følger af forslaget, at myndighederne i medlemsstaterne ikke kan kræve parallel fremlæggelse af originalen af et offentligt dokument sammen med en bekræftet kopi.

Det følger endvidere af forslaget, at en medlemsstat ikke kan kræve et offentligt dokument oversat, såfremt det er udformet på medlemsstatens officielle sprog eller på et sprog, som medlemsstaten udtrykkeligt har accepteret.

Såfremt myndighederne i en medlemsstat, hvor et offentligt dokument fremlægges, har en begrundet tvivl om ægtheden af dokumentet eller en bekræftet kopi heraf, kan der fremsættes en anmodning om oplysninger til de relevante myndigheder i den medlemsstat, hvor dokumentet er udstedt. Anmodningen skal fremsættes gennem informationssystemet for det indre marked (IMI).

3.4. Indførsel af flersprogede standardformularer

Forslaget indfører flersprogede, herunder danske, standardformularer vedrørende fødsel, død, ægteskab og registreret partnerskab.

De flersprogede standardformularer kan udstedes efter anmodning fra en borger og skal ledsage offentlige dokumenter. De skal anvendes som et oversættelsesværktøj og ikke have nogen selvstændig bevisværdi. De flersprogede standardformularer må kun bruges i en anden medlemsstat end den, hvori de er udstedt.

Kompromis-aftalen opnået med Europa-Parlamentet den 13. oktober 2015 indeholder desuden et element om, at der skal tilføjes yderligere syv flersprogede standardformularer vedrørende, hvorvidt en person er i live, mulighed for at indgå ægteskab, ægteskabelig status, mulighed for at indgå registreret partnerskab, registreret partnerskabsstatus, domicil og/eller bopæl, og en ren straffeattest.

Der pågår på nuværende tidspunkt arbejde på teknisk niveau med udformning af de syv yderligere flersprogede standardformularer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europaparlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Europaparlamentet har afgivet udtalelse om forslaget den 17. december 2013. Europaparlamentet støtter forslaget.

Europaparlamentets Retsudvalg har den 4. februar 2014 vedtaget en betænkning, hvori det foreslås, at anvendelsesområdet for forordningen i forhold til, hvilke dokumenter der fritages for legalisering, udvides med tilføjelse af yderligere syv dokumenter.

Europaparlamentet har været inddraget i de fem trilogmøder fra juli til oktober 2015. På femte trilogmøde den 13. oktober lykkedes det at opnå en kompromisaftale med Europaparlamentet. Kompromisaftalen indeholder bl.a. bestemmelse om, at forordningens anvendelsesområde udvides til at omfatte dokumenter vedrørende en ren straffeattest. Desuden er der som led i kompromisaftalen opnået enighed om, at virksomhedslysninger skal holdes uden for forordningens anvendelsesområde. Europaparlamentets JURI-udvalg vedtog den 12. november 2015 den tekst til forordningen, som der er opnået enighed om under trilogforhandlingerne.

5. Nærhedsprincippet

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at forslaget har en klar grænseoverskridende dimension og i sagens natur ikke kan løses effektivt på nationalt plan. Kommissionen har endvidere anført, at medlemsstaterne ikke kan tilbyde effektive løsninger på problemerne på grund af deres EU-dimension, og at handling på EU-plan vil gøre det lettere for borgerne og virksomhederne i EU at anvende forskellige kategorier af offentlige dokumenter i grænseoverskridende situationer uden uforholdsmæssigt tunge og besværlige administrative formaliteter.

6. Gældende dansk ret

En legalisering er en bekræftelse på, at underskriften på et offentligt dokument er ægte. En legalisering er derimod ikke nødvendigvis bevis på, at dokumentets indhold er korrekt.

I medfør af retsplejelovens § 223 b kan justitsministeren fastsætte bestemmelser om, at der ikke kan kræves legalisering, bekræftelse mv. af offentlige dokumenter, der er udfærdiget af domstole eller myndigheder i et andet land. Justitsministeren kan endvidere fastsætte bestemmelser om fremgangsmåden ved besvarelse af henvendelser fra udlandet om ægtheden af offentlige dokumenter, der angives at være udfærdiget af danske domstole eller andre offentlige myndigheder.

Der er ikke fastsat administrative bestemmelser i medfør af retsplejelovens § 223 b, men Danmark har inden for rammerne af § 223 b ratificeret to konventioner om legalisering af offentlige dokumenter.

Det drejer sig for det første om Konventionen af 25. maj 1987 om afskaffelse af legalisering af dokumenter i De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, jf. bekendtgørelse nr. 65 af 27. juni 1991 (Bruxelleskonventionen). Det følger bl.a. heraf, at dokumenter, der er udstedt af en administrativ myndighed, er fritaget for legalisering. Endvidere kan myndighederne i en stat, der har modtaget et officielt dokument, og som nærer alvorlig og velbegrundet tvivl om underskriftens ægthed, anmode om oplysninger direkte fra den kompetente centrale myndighed i den udstedende stat med henblik på at afklare underskriftens ægthed. Konventionen trådte i kraft i

Danmark den 10. januar 1991. Konventionen er, ud over Danmark, alene ratificeret af Belgien, Frankrig, Irland, Italien og Letland.

Danmark har endvidere ratificeret Haagerkonventionen af 5. oktober 1961 om afskaffelse af kravet om legalisering af udenlandske offentlige dokumenter (apostillekonventionen). Konventionen trådte i kraft i Danmark den 29. december 2006. Det følger bl.a. af konventionen, at den kun gælder for offentlige dokumenter, der er udstedt af administrative myndigheder eller af domstolene. Ifølge Konventionen kan der i forhold til dokumenter, der er forsynet med en såkaldt ”apostille”, hvorved dokumentets underskrift bekræftes, ikke stilles yderligere krav om legalisering af udenlandske offentlige dokumenter fra et af de ca. 90 lande, deriblandt EU-landene, der har tiltrådt den pågældende konvention.

Udenrigsministeriet er Danmarks centrale apostillemyndighed. Det betyder, at danske officielle dokumenter, der skal anvendes i lande, der har tiltrådt apostillekonventionen, ikke skal legaliseres af det pågældende lands repræsentation i Danmark, men udelukkende påtegnes en apostille i Udenrigsministeriet.

Legalisering af danske officielle dokumenter afhænger således af, hvorvidt landet, der skal modtage dokumentet, er part til en af de internationale konventioner på området, som Danmark har ratificeret.

På samme måde afhænger danske myndigheders krav om legalisering af udenlandske dokumenter af, om det land, der har udstedt dokumentet, er part til en af de nævnte konventioner.

Konventionssamarbejdet er dog ikke til hinder for, at en dansk myndighed i visse tilfælde accepterer ægtheden af et udenlandsk dokument, selvom det ikke er legaliseret eller forsynet med en apostille.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionen har anført, at omkostningerne i forbindelse med forslaget udelukkende vedrører uddannelsesaktiviteter og møder og forventes afholdt over EU-budgettet. Mulige omkostninger til uddannelse som følge af

forslaget vil blive dækket ved brug af en omkostningsdelingsmodel, der omfatter bidraget fra Kommissionens Generaldirektorat for Retlige og Indre Anliggender.

Forslaget lægger op til at gøre brug af det eksisterende informationssystem for det indre marked (IMI). Til brug for forslaget vil der skulle oprettes et nyt IMI-modul til informationssystemet for det indre marked til støtte for det administrative samarbejde, som indgår i forslaget. Oprettelsen af det nye IMI-modul vil ifølge Kommissionen ikke i sig selv medføre nye omkostninger, idet kapaciteten i den nuværende IMI-infrastruktur er tilstrækkelig til, at man kan tilføje nye brugere til informationssystemet for det indre marked, når forordningen træder i kraft. Kommissionen har anslået, at der vil være engangsomkostninger forbundet med de nødvendige uddannelsesaktiviteter vedrørende informationssystemet. Disse vil beløbe sig til omkring 50.000 EUR.

Udvidet anvendelse af IMI til nye områder af lovgivningen vil kunne indebære ressourcemæssige konsekvenser for Erhvervsstyrelsen i egenskab af national koordinator for systemet. Et konkret bud på de ressourcemæssige konsekvenser af disse opgaver afhænger af forslagets endelige udformning og implementering. Udgiften vil blive afholdt inden for ressortministeriets egen ramme.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveau

Forslaget giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015.

Sagen har været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Tinglysningssretten, Sø- og Handelsretten, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Ankestyrelsen, Baptistkirken i Danmark, Copenhagen Business School (Juridisk Institut), Danmarks kordegneforening, Dansk Retspolitisk Forening, Danske Advokater, Danske FamilieAdvokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den danske præsteforening, Den Katolske Kirke i Danmark, Den ortodokse russi-

ske kirkes menighed i København, Den Reformerte Menighed i Fredericia, Den norske menighed ved Kong Haakon Kirken i København, Den til St. Albans English Church i København hørende menighed, Den tysk-reformerte menighed i København, Det Mosaiske Troessamfund, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningerne, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Fransk Reformert Kirke i København, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd, Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut), HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet) Metodistkirken i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Rigspolitiet, Svenska Gustafs församlingen i København, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut) og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra: Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Tinglysningsretten, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Ankestyrelsen, Datatilsynet, Den tysk-reformerte menighed i København, Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Forbrugerombudsmanden, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Politiforbundet i Danmark og Rigspolitiet.

Rigspolitiet er generelt positivt indstillet over for forslaget, men har bemærket, at flersprogede EU-standardformularer ligesom danske kildedokumenter er uden sikkerhedsniveau og nemme at forfalske. Det er på den baggrund Rigspolitiets opfattelse, at der tillige bør indføres sikkerhedsniveauer og sikkerhedsfeatures i såvel nationale kildedokumenter som EU-formularerne.

De øvrige høringsparter har ingen bemærkninger til forordningsforslaget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for forslaget.

Danmark støtter initiativer, der bidrager til at lette de administrative byrder for borgere og virksomheder i EU med henblik på at fremme den frie bevægelighed og de økonomiske aktiviteter i EU.

Da der kun i begrænset omfang stilles krav om legalisering i dansk ret, støtter Danmark tiltag, hvorved brugen af legalisering begrænses. Det bør dog sikres, at myndigheden ved mistanke om, at et dokument ikke er ægte, kan kontakte den udstedende myndighed og få bekræftet ægtheden af dokumentet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg forud for rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015.

Dagsordenspunkt 7: Status for arbejdet med fornyelse af EU's interne sikkerhedsstrategi (2015-2020)

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 vil orientere om resultaterne opnået af formandskabet i forhold til arbejdet med fornyelse af EU's interne sikkerhedsstrategi. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen.

2. Baggrund

I 2010 blev Rådet (retlige og indre anliggender) enige om en strategi for den interne sikkerhed i EU, der efterfølgende blev godkendt af Det Europæiske Råd. Strategien fastlægger bl.a. de fælles udfordringer og trusler, som EU står over for, herunder terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, ligesom den fastlægger, hvordan disse udfordringer kan takles, eksempelvis ved øget samarbejde og udveksling af oplysninger. Strategien løb fra 2010-2014 og skal nu fornyes.

I december 2014 bidrog både Rådet og Europa-Parlamentet med input til Kommissionens forventede meddelelse om en fornyelse af strategien.

I april 2015 præsenterede Kommissionen sin meddelelse om en europæisk dagsorden for sikkerhed. Meddelelsen beskriver, hvordan EU kan støtte medlemsstaterne og bringe merværdi i forhold til at sikre sikkerheden i EU. Det fremgår bl.a. af meddelelsen, at alle aktører – dvs. både EU-institutioner, EU-agenturer, medlemsstater og medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder – bør implementere de eksisterende værktøjer fuldt ud. På visse områder kan der derudover være behov for nye eller mere udviklede værktøjer for at maksimere merværdien af EU-foranstaltninger vedrørende informationsudveksling, operationelt samarbejde og anden støtte som eksempelvis træning og forskning.

Kommissionen fastsætter i meddelelsen tre hovedprioriteter for samarbejdet i de kommende 5 år. Det drejer sig om bekæmpelse af terrorisme og forebyggelse af radikaliserings, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og bekæmpelse af cyberkriminalitet. Inden for disse hovedprioriteter foreslås en række initiativer, herunder et European Counter-Terrorism Centre i Europol, en gennemgang af den eksisterende våbenlovgivning og en udvidelse af EU's politikcyklus til EU's nabolande.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juni 2015 vedtog Rådet – på baggrund af Kommissionens meddelelse – rådskonklusioner om en fornyelse af den interne sikkerhedsstrategi.

I rådskonklusionerne fastsætter Rådet følgende prioriteter for de kommende år på området for intern sikkerhed:

- Bekæmpelse og forebyggelse af terrorisme, radikaliserings, rekruttering og finansiering i forbindelse med terrorisme, med særligt fokus på foreign fighters, sikring af passende grænseforvaltning og integrering af de interne og eksterne aspekter af terrorbekæmpelsen,
- Bekæmpelse og forebyggelse af alvorlig organiseret kriminalitet på grundlag af EU's politikcyklus, og
- Bekæmpelse og forebyggelse af cybercrime samt forbedring af cybersikkerheden.

Derudover understreges behovet for at sikre konsolidering af eksisterende lovgivningsmæssige værktøjer, fuld og effektiv implementering af disse i medlemsstaterne samt udvikling af nye værktøjer, hvor der måtte være behov herfor. Ifølge rådskonklusionerne skal forbedring af informationsudveksling og styrkelse af det operationelle samarbejde gives særlig opmærksomhed. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til så snart som muligt at styrke de lovgivningsmæssige rammer i forhold til deaktivering af våben, ligesom Rådet indtrængende opfordrer til enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om et effektivt PNR-system.

Endvidere lægges der i rådskonklusionerne op til, at Rådet instruerer Den Stående Komité for den Indre Sikkerhed (COSI) til – i tæt samarbejde med Kommissionen – at anvende en operationel tilgang ved at udvikle et operationelt implementeringsdokument med en liste over prioriterede handlinger for en fornyet intern sikkerhedsstrategi, ligesom COSI og Kommissionen

regelmæssigt skal overvåge fremskridtene med at gennemføre det operationelle dokument.

Det luxemburgske formandskab fremlagde i juli 2015 et sådant implementeringsdokument.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015 støttede medlemsstaterne op om det luxemburgske formandskabs tilgang og metodevalg i forbindelse med udarbejdelsen af implementeringsdokumentet.

3. Formål og indhold

Det forventes, at det luxembourgiske formandskab vil orientere om de resultater, som er opnået på området under deres formandskab.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres. Europa-Parlamentet vedtog den 17. december 2014 en resolution om fornyelsen af den interne sikkerhedsstrategi med henblik på at bidrage til Kommissionens meddelelse.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom sagen ikke har statsfinansielle samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til sagen.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er positivt indstillet over for arbejdet med den interne sikkerhedsstrategi.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015.

Dagsordenspunkt 8: Migrationskrisen i Europa: Forhold vedrørende det judicielle samarbejde og kampen mod xenofobi.

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes en opfølgning på den drøftelse af initiativer til det retlige samarbejde i Eurojust, der fandt sted på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015, med henblik på afhjælpning af migrationskrisen i Europa. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Fra dansk side støtter formandskabets initiativer til det retlige samarbejde i Eurojust med henblik på at bekæmpe migrationskrisen i Europa.

2. Baggrund

I lyset af den aktuelle migrationskrise i Europa forventes formandskabet at følge op på den tidligere drøftelse af en række mulige initiativer inden for det retlige samarbejde i Eurojust, der kan være med til at bekæmpe denne krise.

2. Formål og indhold

På rådsmødet den 8.-9. oktober 2015 blev der drøftet forskellige mulige initiativer inden for det retlige samarbejde i Eurojust med henblik på at bekæmpe migrationskrisen i Europa. Formandskabet fremlagde følgende initiativer til drøftelse:

- Eurojust er i øjeblikket ved at oprette en temagruppe om menneskesmugling, som skal se på støtte i forbindelse med retsforfølgning, kortlægning og analyse af hindringerne for retsforfølgning og anvendelsen af EU-retsakter på området. Formandskabet vil lægge op til, at temagruppen nedsættes hurtigt, og at der afsættes de nødvendige midler hertil i Eurojusts budget for 2016.

- Eurojust støtter medlemsstaterne ved at deltage i såkaldte "hots-pots" i bl.a. Italien og Grækenland. Eurojusts fremtidige deltagelse bør styrkes ved at hjælpe anklagere på stedet, støtte værtslandene i koordineringen med andre medlemsstater samt oprettelsen af fælles efterforskningshold (Joint Investigation Teams (JIT)).
- Eurojust kan styrke samarbejdet med tredjelande ved f.eks. at udstationere liason magistrates (*retsembedsmænd som forbindelsespersoner*) eller modtage sådanne fra udvalgte tredjelande.
- Eurojusts vigtigste redskab i samarbejdet og udvekslingen af oplysninger om ulovlig migration er fælles efterforskningshold (Joint Investigation Teams (JIT)), hvorfor de retlige myndigheder tilskyndes til at oprette flere af disse.
- Det foreslås, at der organiseres møder mellem medlemsstaternes liason magistrates (*retsbedsmænd som forbindelsespersoner*) i en række relevante lande med fokus på at styrke samarbejdet om bekæmpelse af menneskesmugling.
- Det Europæiske Retlige Uddannelsesnetværk (The European Judicial Training Network (EJTN)) kan iværksætte undervisning i bekæmpelse af menneskesmugling for *personale i retsvæsenet*.
- *Prioritering af problemet med smugling af migranter i det rådgivende forum, således at en del af forummets møde i december 2015 afsættes til drøftelse af smugling af migranter.*
- Kommissionens ekspertgruppe vedrørende hadforbrydelser bør fortsætte sit arbejde med at identificere bedste praksis for efterforskning og retsforfølgning af hadforbrydelser.
- Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheds arbejdsgruppe om hadforbrydelser bør fokusere på at forbedre *anmeldelsen og* registreringen af hadforbrydelser ved at udvikle metoder til optagelse og indsamling af data herom.
- Medlemsstaterne og Kommissionen bør hver især bidrage til at udvikle dialogen med bl.a. internetudbydere og sociale medier for at bekæmpe hadefulde ytringer på internettet.

- Kommissionen kan arbejde på at etablere et samarbejde mellem civilsamfundet, de retshåndhævende myndigheder, anklagere og dommere for så vidt angår bistand til ofre for hadforbrydelser.
- *Beskyttelse af børn og andre sårbare grupper, f.eks. kvinder og børn.* Med henblik på at respektere medlemsstaternes forpligtelser i EU-lovgivningen og FN's børnekonvention bør medlemsstaterne fortsat sikre børns rettigheder og tarv trods det betydelige antal flygtningebørn, der i øjeblikket kommer til Europa.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes formandskabet at følge op på de tiltag, som ministrene enedes om på rådsmødet i oktober 2015, og redegøre for, hvilke initiativer, der er foretaget på området. Formandskabet har oplyst, at det planlægges at invitere Kommissionen, Eurojust og EJM (European Judicial Network) til at give korte afrapporteringer om gennemførelse af tiltagene. Det forventes ikke, at der lægges op til en egentlig drøftelse af emnet på rådsmødet, men formandskabet forventes under frokostdrøftelsen på justitsdagen at følge op på diskussionen om bekæmpelse af hadtale på internettet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Implementeringen af de tiltag, som formandskabet lægger op til at drøfte, vil dog eventuelt kunne indebære nationale udgifter og udgifter på EU's budget.

Sagen vurderes ikke at have samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveau.

Sagen har ikke andre konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er – ud over drøftelsen i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde *den 17. november 2015* – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Fra dansk side er man af den opfattelse, at det er vigtigt at drøfte de retlige myndigheders rolle i migrationskrisen, herunder navnlig i forhold til bekæmpelse af menneskesmugling.

Migrationskrisen vedrører mange problemer og aspekter af det internationale samarbejde, og fra dansk side finder man derfor anledning til at fremhæve, at Eurojusts bistand og indsats på dette område altid bør være på det strafferetlige område med fokus på det operationelle. Det vil sige bistand til og koordinering af strafferetlige efterforskninger. Man er fra dansk side meget enig i, at fælles efterforskningshold er et godt værktøj, og at støtte til finansiering heraf er en væsentlig forudsætning for succes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. oktober 2015.

Dagsordens punkt 9: Lagring af data om elektronisk kommunikation (logning)

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes formandskabet at konsultere medlemsstaterne med henblik på en generel drøftelse af behovet for initiativer på EU-plan som opfølgning på EU-Domstolens ophævelse af logningsdirektivet i 2014. Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og rejser ikke spørgsmål om nærhedsprincippet. Fra dansk side ser man ikke umiddelbart behov for at opfordre til lovgivningsinitiativer på EU-plan, men forholder sig afventende i forhold til indholdet af drøftelserne.

2. Baggrund

EU vedtog i 2006 det såkaldte logningsdirektiv (direktiv 2006/24/EF). Det fremgår af præamblen til direktivet, at baggrunden herfor bl.a. var, at medlemsstaterne havde praktiske erfaringer med, at trafikdata og lokaliseringsdata har stor betydning i efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger, og at det derfor var nødvendigt på europæisk plan at sikre, at data, som genereres eller behandles af udbydere af elektronisk kommunikation, blev lagret i en vis periode. Direktivet fastsatte således fælles rammer herfor men overlod en væsentlig del af den konkrete regulering til de enkelte medlemslande.

I april 2014 erklærede EU-Domstolen logningsdirektivet ugyldigt under henvisning til EU's Charter om grundlæggende rettigheder.

EU-Domstolen lagde bl.a. vægt på, at direktivet ikke fastsatte klare og præcise regler, der regulerede rækkevidden af indgrebet i de grundlæggende rettigheder, som er fastslået i Charterets artikel 7 (ret til respekt for privatliv og familieliv) og 8 (ret til beskyttelse af personoplysninger).

Der findes efter ophævelsen af logningsdirektivet ikke længere specifik EU-regulering af logning, og spørgsmålet om udarbejdelse af et nyt EU-logningsdirektiv er endnu uafklaret.

Der foreligger ikke oplysninger om, at Kommissionen skulle have konkrete planer om at fremsætte forslag om et nyt logningsdirektiv.

3. Formål og indhold

Det forventes, at formandskabet ønsker at konsultere medlemsstaterne med henblik på en generel drøftelse af behovet for initiativer på EU-plan som opfølgning på ophævelsen af logningsdirektivet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der er ikke redegjort for nærhedsprincippet i denne sammenhæng, da der ikke er tale om en stillingtagen til konkrete forslag.

6. Gældende dansk ret

Justitsministeriet foretog på baggrund af EU-Domstolens dom en vurdering af dommens betydning for de danske logningsregler. Der henvises herved til Justitsministeriets notat af 2. juni 2014, som blev oversendt til Folketingets Retsudvalg i forbindelse med besvarelsen af udvalgets spørgsmål nr. 919 (Alm. del).

For så vidt angår de på det tidspunkt gældende regler om sessionslogning (logning af oplysninger om internetbaseret kommunikation) var det efter Justitsministeriets opfattelse tvivlsomt, om reglerne på daværende tidspunkt og i deres daværende udformning kunne anses for "egnede" til at opnå deres formål (skabe mulighed for anvendelse af oplysningerne som led i efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold).

Justitsministeriet ophævede på den baggrund i juni 2014 reglerne om sessionslogning i logningsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 988 af 28. september 2006 om udbydere af elektroniske kommunikationsnets og elektro-

niske kommunikationstjenesters registrering og opbevaring af oplysninger om teletrafik).

For så vidt angår de øvrige regler om registrering og opbevaring af oplysninger i henhold til retsplejeloven og logningsbekendtgørelsen og om adgangen til disse oplysninger fandt Justitsministeriet samlet set, at der ikke var grundlag for at antage, at de gældende danske regler skulle være i strid med Charterets bestemmelser om ret til respekt for privatliv og familieliv (artikel 7) og ret til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8).

Justitsministeriet lagde herved bl.a. vægt på, at den danske lovgivning fastsætter klare og præcise regler, der indeholder en række væsentlige garantier med henblik på effektivt at beskytte logningsdata mod risikoen for misbrug og mod ulovlig adgang til og anvendelse af disse data.

7. Konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser. Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 17. november 2015 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til sagen.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Fra dansk side forholder man sig afventende i forhold til, hvad formandskabet lægger op til med drøftelsen af punktet. Idet de nationale logningsregler fortsat er gældende, ses der ikke umiddelbart at være behov for at opfordre til at iværksætte lovgivningsinitiativer på EU-plan. Hvis et sådant initiativ måtte blive aktuelt, vil det for Danmark være væsentligt, at de danske logningsregler kan opretholdes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 10: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-agenturet for samarbejde og uddannelse inden for retshåndhævelse (Europol) samt om ophævelse af afgørelse 2009/371/RIA og 2005/681/RIA

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2013) 173 endelig

1. Resumé

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget forventes sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 med henblik på politisk enighed. Forslaget viderefører dele af de nugældende regler for Europol, men samtidig lægges der op til en række nyskabelser. Forslaget har lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2013)173 endelig af 27. marts 2013 fremsendt forslag om Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-agenturet for samarbejde og uddannelse inden for retshåndhævelse (Europol) samt om ophævelse af afgørelse 2009/371/RIA og 2005/681/RIA. Forslaget er oversendt til Rådet den 29. april 2013 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 88 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Den Europæiske Politienhed (Europol) begyndte som et mellemstatsligt samarbejde i midten af 1990'erne. I 2009 blev Europol et EU-agentur. Europolis rolle er at støtte de nationale retshåndhævende myndigheders indsats og deres gensidige samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme. Europol virker til fremme af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og tilvejebringer kriminalistisk analyse til hjælp for de nationale politistyrker, når de skal foretage efterforskning på tværs af grænserne.

Kommissionen har som en del af baggrunden for det foreliggende forordningsforslag peget på, at det i TEUF artikel 88 bestemmes, at Europol skal reguleres ved forordning. Det bestemmes også, at der heri skal fastlægges de nærmere bestemmelser for Europa-Parlamentets kontrol af Europolis aktiviteter sammen med de nationale parlamenter.

Kommissionen har endvidere peget på, at Det Europæiske Råd i Stockholm-programmet har opfordret Europol til at udvikle sig og ”blive et knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, en tjenesteudbyder og en platform for de retshåndhævende tjenester”.

Kommissionen har endvidere henvist til meddelelsen ”Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis – Fem skridt hen imod et mere sikkert EU” (KOM(2010) 673 endelig), hvori Kommissionen har redegjort for centrale udfordringer, principper og retningslinjer i håndteringen af sikkerhedsproblemer i EU samt foreslået en række foranstaltninger mod de risici, som grov kriminalitet og terrorisme udgør for sikkerheden i EU.

Kommissionen har som baggrund for forslaget desuden anført, at man i løbet af det sidste årti i EU har set en stigning i den grove og organiserede kriminalitet, som er blevet et stadigt mere dynamisk og kompliceret fænomen. Globalisering i samfundet og erhvervslivet har skabt grobund for nye kriminalitetsformer og et mere varieret mønster i kriminaliteten, hvor kriminelle i høj grad bruger internettet som platform for kriminel aktivitet. Den grove kriminalitet påfører ofrene stadig mere alvorlig skade og medfører omfattende økonomiske tab. Samtidig genererer den et enormt udbytte, som øger de kriminelle netværks magt og berøver de offentlige myndigheder indtægter.

På den baggrund finder Kommissionen, at der er behov for et EU-agentur, der effektivt kan støtte samarbejde og vidensdeling mellem de retshåndhævende myndigheder. Kommissionens forslag til forordning indeholder derfor en retlig ramme for et nyt Europol, der efterfølger og erstatter det nuværende Europol.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3. – 4. december 2015 forventes formandskabet at præsentere en kompromistekst med henblik på opnåelse af politisk enighed med Europa-Parlamentet om forslaget.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Kommissionen har med forslaget til en forordning for Europol lagt op til en gennemgribende omskrivning af retsgrundlaget for Europol. Indholdsmæssigt videreføres store dele af reglerne i den nugældende rådsafgørelse om Europol, dog i mange tilfælde omskrevet og lettere justeret. Samtidig lægges der op til en række ændringer, navnlig på fire hovedområder.

For det *første* styrkes den parlamentariske kontrol med Europol ved indførelse af en række beføjelser både for Europa-Parlamentet og for de nationale parlamenter.

For det *andet* styrkes Europol som knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Det sker navnlig ved, at medlemsstaternes forpligtelse til at levere oplysninger til Europol skærpes. Samtidig foreslås Europols software-arkitektur ændret, så det bliver lettere for Europol at forbinde og analysere data. En større åbenhed i systemerne modsvares af mere detaljerede regler for behandlingen af oplysninger og øget databeskyttelse.

For det *trede* ændres og styrkes databeskyttelsesordningen for Europol. Blandt andet foreslås det, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse bliver ekstern tilsynsmyndighed for Europol.

For det *fjerde* foreslås en række ændringer i Europols ledelsesstruktur.

3.2. Europols målsætninger og opgaver

Det fremgår af forslaget, at der med forordningen oprettes et EU-agentur for samarbejde inden for retshåndhævelse (Europol). Det nye Europol erstatter og efterfølger det nuværende Europol.

Det nye Europols målsætning er ifølge forslaget todelt.

For det første skal Europol støtte og styrke medlemsstaternes kompetente myndigheders indsats for og deres indbyrdes samarbejde om at forebygge og bekæmpe grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater, terrorisme og former for kriminalitet, der berører en fælles interesse, der er omfattet af en EU-politik. De kriminalitetsområder, som Europols kompetence omfatter, er oplistet i forslagets bilag 1. Det drejer sig eksempelvis om organiseret kriminalitet, narkotikahandel, hvidvask af penge, organiseret illegal

indvandring, menneskehandel, manddrab, grov legemsbeskadigelse, IT-kriminalitet, korruption, handel med våben og eksplosivstoffer, handel med dopingmidler samt miljøkriminalitet m.fl. Der er tilføjet enkelte nye kriminalitetsområder i forhold til det nuværende Europols kompetence, bl.a. seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse, herunder børnepornografi og seksuelle tilnærmelser til børn.

Omfattet af Europols målsætning er for det andet strafbare handlinger, der relaterer sig til de nævnte kriminalitetsformer, eksempelvis strafbare handlinger, der begås for at skaffe midler til at begå handlinger, der henhører under Europols kompetenceområde.

Målsætningerne svarer i alt væsentligt til Europols nuværende formål og kompetenceområde.

3.2.1. Europols opgaver

Europols opgaver som beskrevet i forslaget er til dels en videreførelse af det nuværende Europols opgaveportefølje. Beskrivelsen af opgaverne er dog i flere tilfælde omskrevet og justeret.

Navnlig videreføres den eksisterende opgaveportefølje i relation til indsamling, behandling, analyse og udveksling af oplysninger. Det gælder også støtte til medlemsstaternes efterforskninger samt udarbejdelse af trusselsvurderinger og strategiske og operationelle analyser.

Efter forordningsforslaget vil Europol også fortsat kunne foreslå oprettelse af fælles efterforskningshold og deltage i sådanne, ligesom Europol fortsat vil kunne anmode en medlemsstat om at indlede efterforskning af en forbrydelse omfattet af Europols målsætninger. Blot er der foretaget mindre justeringer i opgavebeskrivelsen.

Forslaget lægger desuden op til en række nye opgaver for Europol.

Europol skal bl.a. samarbejde med EU-organer, der er oprettet med hjemmel i traktatens afsnit V (som bl.a. vedrører grænsekontrol, asyl og indvandring samt retligt samarbejde i straffesager) og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), navnlig ved at bidrage med efterretninger om kriminalitet og relevant analytisk bistand.

Endvidere skal Europol ifølge forslaget etablere specialiserede EU-ekspertisecentre vedrørende kriminalitetsområder inden for Europols kom-

petence, navnlig Det Europæisk Center til Bekæmpelse af IT-kriminalitet.

Endelig lægges der med forslaget op til, at Europol skal have opgaver med at støtte efterforskning og operationelle foranstaltninger, der udføres i fællesskab mellem medlemsstaterne eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold. Ligesom det er tilfældet i dag, vil det nye Europol ikke kunne anvende tvangsindgreb.

3.2.2. Medlemsstaternes samarbejde med Europol

Ifølge forslaget skal der, ligesom i dag, i hver medlemsstat være en national enhed, der skal være forbindelsesled mellem Europol og medlemsstaternes kompetente myndigheder. I Danmark varetages opgaven af Rigspolitiet.

Som noget nyt foreslås det desuden, at medlemsstaterne skal kunne give tilladelse til, at deres nationale kompetente myndigheder tager direkte kontakt til Europol. Endvidere skal medlemsstaterne sikre, at deres nationale finansielle efterretningsenheder har mulighed for at samarbejde med Europol via de nationale enheder.

Den nuværende ordning med nationale forbindelsesofficerer i Europol videreføres.

Herudover lægges der med forslaget op til et antal nye forpligtelser for medlemsstaterne.

Medlemsstaterne forpligtes således til at levere de oplysninger til Europol, som er nødvendige for, at Europol kan opfylde sine målsætninger. Dette omfatter at meddele Europol oplysninger vedrørende kriminalitetsområder, der anses for en prioritet for EU. Medlemsstaterne kan dog i visse helt specifikke tilfælde undlade at meddele Europol sådanne oplysninger, f.eks. hvis der herved vil være risiko for at skade nationale sikkerhedsinteresser. Europol skal årligt rapportere om de oplysninger, som medlemsstaterne således har leveret, til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de nationale parlamenter.

Endvidere skal medlemsstaterne ifølge forslaget sikre, at alle relevante kompetente myndigheder i medlemsstaterne effektivt kommunikerer og samarbejder med Europol.

Endelig skal medlemsstaterne øge bevidstheden om Europolis aktiviteter.

3.3. Europols organisation

Med forslaget lægges der op til en række ændringer i Europols ledelsesstruktur. Kommissionen har som en del af begrundelsen herfor anført, at det vil bringe Europols ledelsesstruktur i overensstemmelse med retningslinjerne i den fælles erklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om decentraliserede agenturer fra 2012.

Det foreslås, at Europols forvaltnings- og ledelsesstruktur skal bestå af en bestyrelse, en eksekutivdirektør samt om fornødent en direktion og/eller andre rådgivende organer, som bestyrelsen opretter.

3.3.1. Bestyrelsen

Bestyrelsen skal bestå af en repræsentant fra hver medlemsstat og en repræsentant fra Kommissionen. Der skal ved udnævnelsen af bestyrelsesmedlemmer tages højde for kendskab til samarbejde om retshåndhævelse. Hvert medlem skal have en suppleant. Medlemmerne skal udnævnes for 4 år ad gangen.

Bestyrelsen skal bl.a. vedtage årlige budgetter, flerårige og årlige arbejdsprogrammer samt en årlig aktivitetsrapport. Arbejdsprogrammerne skal sendes til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de nationale parlamenter. Herudover skal bestyrelsen bl.a. etablere Europols interne strukturer samt i øvrigt foretage en række dispositioner af betydning for Europols organisation og drift, ligesom bestyrelsen kan opfordre Rådet til at foreslå Kommissionen at åbne forhandlingerne af en international aftale med et tredjeland.

3.3.2. Eksekutivdirektøren

Eksekutivdirektøren udnævnes af bestyrelsen og forestår ledelsen af Europol. Eksekutivdirektøren har ansvar for den løbende administration af Europol og for forberedelse og gennemførelse af en række af bestyrelsens beslutninger, herunder det flerårige og det årlige arbejdsprogram samt en række dispositioner af betydning for Europols drift.

Rådet kan anmode eksekutivdirektøren om at aflægge rapport om udførelsen af sit hverv.

3.3.3. Direktionen

Bestyrelsen kan ved enstemmighed nedsætte en direktion til at bistå bestyrelsen.

Direktionen har bl.a. til opgave at forberede de afgørelser, der skal træffes af bestyrelsen. Med det formål at styrke overvågningen af den administrative forvaltning skal direktionen desuden bistå og rådgive eksekutivdirektøren i forbindelse med gennemførelsen af bestyrelsens afgørelser. Endvidere skal direktionen sammen med bestyrelsen sikre passende opfølgning på resultater og henstillinger fra forskellige undersøgelser.

3.4. Behandling af oplysninger

Der lægges med forslaget op til, at Europols softwarearkitektur skal laves om med henblik på at gøre det lettere og hurtigere for Europol at fastslå, om der er forbindelser mellem data, som agenturet allerede er i besiddelse af, og siden analysere dem.

Det nuværende Europol råder over det såkaldte Europol Informationssystem, hvori efterretninger inden for Europols kompetenceområde opsamles til brug for Europols arbejde og med henblik på generelt at stille dem til rådighed for medlemsstaternes efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet. Herudover har Europol et antal adskilte, emneopdelte analysedatabaser, som medlemsstaterne kun har adgang til, når de er særligt berørt af eller involveret i vedkommende emne.

Når det gælder analysearbejdet, lægges der med forslaget op til i princippet én stor database, hvortil der som udgangspunkt er generel adgang for medlemsstaterne.

Som modstykke til den større åbenhed foreslås reglerne om behandling af oplysninger ændret i forhold til det nuværende retsgrundlag. I forslaget fastsættes der således detaljerede regler om, til hvilke formål forskellige typer af oplysninger kan behandles, samt om kilder, adgang til og brug af oplysninger. Samtidig styrkes databeskyttelsen, se nærmere herom i afsnit 3.6.

Ifølge forslaget kan Europol kun behandle oplysninger, der er meddelt agenturet af a) medlemsstaterne i henhold til deres nationale ret, af b) EU-organer, tredjelande og internationale organisationer eller af c) private parter og privatpersoner i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i forordningsforslaget. Endvidere kan Europol hente og behandle offentligt tilgængelige oplysninger samt oplysninger fra forskellige nationale og internationale informationssystemer, når det er tilladt efter de regelsæt, der gælder for disse informationssystemer.

Europol kan efter forslaget kun behandle oplysninger i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til agenturets målsætninger, og i forhold til personoplysninger kun til følgende fire formål: a) krydscheck med henblik på at finde en sammenhæng mellem oplysninger, b) strategiske eller tematiske analyser, c) operationelle analyser i konkrete tilfælde samt d) lette udvekslingen af oplysninger.

De kategorier af personoplysninger, der kan indsamles, og de kategorier af personer (såsom mistænkte, ofre, vidner osv.), hvis oplysninger kan indsamles, er i forslagets bilag 2 specificeret i forhold til hvert af de fire databehandlingsformål.

Dataleverandøren (såsom en medlemsstat eller et EU-organ) bestemmer til, hvilke(t) af de fire hjemlede databehandlingsformål oplysningerne kan behandles. Dataleverandøren kan fastsætte begrænsninger i adgangen til eller brugen af oplysningerne. Begrænsningerne kan kun fraviges efter dataleverandørens samtykke, eller når det er strengt nødvendigt for at afværge en overhængende trussel mod liv.

Medlemsstaterne har direkte adgang til oplysninger, som Europol opbevarer, når de er meddelt til brug for enten krydscheck eller strategiske og tematiske analyser. Medlemsstaterne har indirekte adgang baseret på et hit/no hit-system til oplysninger meddelt til brug for operationelle analyser i konkrete tilfælde. De tilknyttede person- eller sagsoplysninger udleveres kun efter en separat opfølgende anmodning. For Europols ansatte er adgangen til oplysninger baseret på et nødvendighedskriterium.

Det foreslås, at Eurojust (som navnlig har til opgave at fremme samarbejde om retsforfølgning af grov, grænseoverskridende kriminalitet) og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) skal kunne søge i Europols oplysninger for at konstatere, om der er overensstemmelse mellem oplysninger behandlet hos henholdsvis Europol og et af disse to agenturer.

3.5. Forholdet til partnere

Forslagets regler om forholdet til partnere viderefører i et vist omfang de nugældende regler herom, men der er også lagt op til ændringer. Det gælder navnlig i forhold til procedurerne for indgåelse af samarbejdsaftaler med tredjelande og internationale organisationer, når aftalerne giver mulighed for udveksling af personoplysninger (såkaldte ”operationelle samarbejdsaftaler”).

Ifølge forslaget kan Europol have samarbejdsrelationer med EU-organer, myndigheder i tredjelande, internationale organisationer samt private parter.

Europol kan efter forslaget selv indgå såkaldte arbejdsaftaler med tredjelande og internationale organisationer. Disse arbejdsaftaler må ikke tillade udveksling af personoplysninger og er ikke bindende for hverken EU eller medlemsstaterne.

Europol kan direkte videregive personoplysninger til EU-organer i det omfang, det er nødvendigt for, at Europol eller det EU-organ, der er modtageren, kan udføre deres opgaver, dog med forbehold for begrænsninger fastsat af dataleverandøren.

Med forslaget er der lagt op til, at Europols videregivelse af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer kræver særskilt hjemmel i enten a) en Kommissionsafgørelse om tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau hos tredjelandet eller den internationale organisation, b) en aftale mellem EU og tredjelandet eller den internationale organisation, som er indgået i medfør af TEUF artikel 218, og som giver tilstrækkelige garantier med hensyn til bl.a. beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og friheder, eller c) en samarbejdsaftale mellem det nuværende Europol og partneren, som er indgået inden anvendelsesdatoen for den nye forordning, og som tillader udveksling af personoplysninger. Der foreslås dog nogle undtagelser fra hovedreglen, således at eksekutivdirektøren og bestyrelsen i særlige situationer under visse betingelser kan tillade videregivelse af personoplysninger til tredjelande eller internationale organisationer.

Efter de nugældende regler spiller Europol en mere central rolle ved indgåelsen af sådanne samarbejdsaftaler med tredjelande og internationale organisationer, idet Europol efter Rådets godkendelse forestår udvælgelsen af nye partnere og indgåelsen af aftalerne. Efter Lissabon-Traktaten er der imidlertid ikke længere mulighed for, at EU-agenturer selv kan forhandle internationale aftaler.

Europol kan efter forslaget behandle oplysninger fra private parter og privatpersoner, når de modtages gennem nærmere præciserede enheder i en medlemsstat eller hos en partner.

3.6. Databeskyttelsesgarantier

Forslagets bestemmelser om databeskyttelse er til dels en videreførelse i store træk af regler i rådsafgørelsen. Samtidig lægges der på en række punkter op til ændringer, som har til formål samlet set at styrke databeskyttelsesordningen for Europol.

3.6.1. Tilsyn

Som en af nyskabelserne lægges der op til, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse skal overtage det eksterne databeskyttelsestilsyn fra det nuværende kontrolorgan, Den Fælles Kontrolinstans, som består af repræsentanter for de myndigheder i medlemsstaterne, der er udpeget som nationale kontrolinstanser efter rådsafgørelsen om Europol.

Det foreslås, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse får ansvar for at føre tilsyn med og sikre anvendelsen af forordningens bestemmelser om beskyttelse af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder med hensyn til Europols behandling af personoplysninger samt for at rådgive Europol og de registrerede om alle forhold vedrørende behandling af personoplysninger. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse tildeles således en række opgaver såsom at modtage og undersøge klager fra registrerede, at iværksætte undersøgelser på eget initiativ samt at føre tilsyn med og sikre anvendelsen af bestemmelserne i både den foreslåede forordning og i alle andre EU-retsakter vedrørende beskyttelse af fysiske personer med hensyn til Europols behandling af personoplysninger.

Samtidig tildeles den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse efter forslaget en række konkrete beføjelser, herunder beføjelse til at rette en advarsel eller en påtale til Europol, til at træffe afgørelse om berigtigelse, blokering eller sletning af oplysninger, til midlertidigt eller definitivt at nedlægge forbud mod behandling, til at forelægge sagen for Europol og om nødvendigt for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen samt til at indbringe sagen for EU-Domstolen.

Ligesom i dag skal hver medlemsstat efter forslaget udpege en national tilsynsmyndighed, som har til opgave at føre tilsyn med lovligheden af den pågældende medlemsstats udveksling af personoplysninger med Europol samt at undersøge, om den registreredes rettigheder derved krænkes. Data-tilsynet er udpeget som national kontrolinstans efter de tilsvarende regler i rådsafgørelsen om Europol.

Det foreslås endvidere, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyt-

telse skal samarbejde med de nationale databeskyttelsesmyndigheder, bl.a. med henblik på at sikre ensartet anvendelse af forordningen i alle medlemsstater. Den Europæiske Tilsynsførende for Datasikkerhed skal endvidere holde de nationale databeskyttelsesmyndigheder orienteret om emner, der vedrører dem, og inddrage de relevante nationale databeskyttelsesmyndigheder i konkrete sager, hvis disse vedrører data der hidrører fra en medlemsstat.

3.6.2. Øvrige databeskyttelsesgarantier

Som et andet nyt element lægges der med forslaget op til, at behandling af personoplysninger om ofre, vidner, andre personer, der ikke er den mistænkte, og mindreårige er tilladt, hvis det er nødvendigt af hensyn til at forebygge eller bekæmpe kriminalitet, der falder under Europols kompetence.

For så vidt angår oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk overbevisning, religion eller tro, medlemskab af fagforening og for oplysninger vedrørende helbredsforhold eller seksuelle forhold (følsomme personoplysninger) gælder det, at behandlingen heraf er forbudt, medmindre det er nødvendigt af hensyn til at forebygge eller bekæmpelse kriminalitet, der falder under Europols kompetence. Desuden skal der ifølge forslaget ikke kunne træffes nogen ugunstig afgørelse, der har retsvirkninger for en registreret, alene på grundlag af elektronisk databehandling af følsomme personoplysninger, medmindre EU-retten eller national ret giver mulighed for det.

Endvidere lægges der med forslaget op til en ordning, hvor den dataansvarlige skal anmelde behandling af personoplysninger til forudgående høring hos Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, når der er tale om følsomme personoplysninger, eller når den pågældende type behandling på anden måde indebærer særlige risici for retten til beskyttelse af personoplysninger.

Med forslaget udvides logningsforpligtelsen for Europol. Det fastsættes, at Europol med henblik på kontrol af lovligheden af databehandlingen samt med henblik på at udøve egenkontrol og sikre dataenes integritet og sikkerhed skal registrere indsamling, ændring, adgang, videregivelse, samkøring og sletning af personoplysninger. Der kan ikke ændres i loggen. De registrerede oplysninger skal slettes efter tre år, medmindre de stadig skal bruges til løbende kontrol.

Der lægges op til en styrkelse af registreredes ret til indsigt i egne personoplysninger, som behandles af Europol. De oplysninger, som Europol skal give en registreret, der anmoder om indsigt, er således opregnet udførligt i forslaget.

Herudover er der bl.a. regler om almindelige databeskyttelsesprincipper, om kilders og oplysningers forskellige grader af pålidelighed og nøjagtighed, om frister for opbevaring og sletning af oplysninger, om tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der skal sikre sikkerhed i forbindelse med Europol's behandling af oplysninger, og om den registreredes ret til at anmode om berigtigelse, sletning og blokering af oplysninger. Endelig er der en bestemmelse om ansvarsfordelingen mellem Europol og medlemsstaterne i forhold til databeskyttelse.

3.7. Retsmidler og erstatningsansvar

Det fremgår af forslaget, at den registrerede har ret til at klage til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, ligesom procedurerne for klagebehandlingen er fastsat. Det fastslås, at afgørelser truffet af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse kan indbringes for EU-Domstolen.

Der er fastsat almindelige bestemmelser om Europol's erstatningsansvar i og uden for kontraktsforhold.

Det fremgår endvidere af forslaget, at enhver, der har lidt skade som følge af ulovlig behandling af oplysninger, skal have ret til erstatning fra Europol i henhold til TEUF artikel 340 om Unionens erstatningsansvar eller fra den relevante medlemsstat i henhold til dennes nationale ret.

3.8. Parlamentarisk kontrol

Det fremgår af TEUF artikel 88 om Europol, at der i forordningen for Europol skal fastlægges de nærmere bestemmelser for Europa-Parlamentets kontrol af Europol's aktiviteter sammen med de nationale parlamenter.

Med Kommissionens forslag til forordning for Europol lægges der op til en styrkelse af den parlamentariske kontrol med Europol.

Både Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal tilsendes en årlig aktivitetsrapport og det endelige årsregnskab. Både Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter høres over det flerårige arbejdsprogram under udarbejdelsen. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter skal end-

videre have en årlig rapport om de oplysninger, som hver medlemsstater har indsendt til Europol.

Desuden skal Europol under iagttagelse af tavshedspligten tilsende Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter information om vurderinger af trusler, strategiske analyser og generelle situationsrapporter inden for Europol's målsætninger samt resultaterne af undersøgelser og evalueringer, som Europol har bestilt. Europol skal også sende administrative aftaler med tredjelande og internationale organisationer, der tillader udveksling af personlige data, og som er relevante for Europol's videregivelse af oplysninger til disse.

Endelig kan Europa-Parlamentet sammen med de nationale parlamenter anmode bestyrelsesformanden og eksekutivdirektøren om at møde til drøftelse af spørgsmål vedrørende Europol.

Herudover skal Europa-Parlamentet varetage funktionen som budgetmyndighed efter forordningen.

3.9. Øvrige emner

Endelig indeholder forordningsforslaget diverse bestemmelser om bl.a. privilegier og immuniteter, gennemsigtighed og bekæmpelse af svig. Det foreslås, at Kommissionen senest fem år efter forordningens anvendelsesdato og herefter hvert femte år skal bestille en evaluering af Europol's arbejde og arbejdsmetoder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. *Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse i sagen den 25. februar 2014. Udtalelsen indeholder en række ændringsforslag til forordningsforslaget bl.a. vedrørende databeskyttelse og den parlamentariske kontrol med Europol.*

5. Nærhedsprincippet

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen har i forslaget anført, at målet med den foreslåede forordning, nemlig oprettelse af en enhed med ansvar for samarbejde om retshåndhævelse og uddannelse heri på EU-plan, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den fore-

slåede handlings omfang og virkninger bedre kan gennemføres på EU-plan. Kommissionen anfører, at unionen derfor kan træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5.

6. Gældende dansk ret

Rådsafgørelse 2009/371/RIA om oprettelse af Europol er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1261 af 16. december 2009 om Den Europæiske Politienhed (Europol). Det fremgår af loven, at rådsafgørelsen om Europol gælder her i landet. Det fremgår endvidere, at Rigspolitiet er den nationale enhed efter rådsafgørelsen, dvs. det danske Europol-kontaktpunkt. Datatilsynet er i loven udpeget som den nationale kontrolinstans vedrørende databeskyttelse. Det fremgår desuden af loven, at enhver forvaltningsmyndighed kan videregive oplysninger til Rigspolitiet til brug for udførelsen af opgaver efter rådsafgørelsen, og at sådanne oplysninger skal videregives på Rigspolitiets anmodning.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget til forordning vil medføre behov for ændring af Europol-loven.

Økonomiske konsekvenser

Det fremgår af forordningsforslaget, at udgifterne beløber sig til 623 mio. euro for det sammenlagte agentur for perioden 2015-2020, hvortil kommer 1,5 mio. euro til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse; i alt udgifter for 624,5 mio. euro. Udgifterne afholdes over EU's budget, hvor Danmark traditionelt finansierer ca. 2 pct. af udgifterne. Det svarer til ca. 93 mio. kr., som Danmark ville skulle bidrage med over perioden, hvis vi var omfattet af forordningsforslaget.

Andre konsekvenser

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for retlige og indre anliggender den 17. november 2015.

Østre Landsret, Vestre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Politiforbundet, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Amnesty International, Danske Advokater, Datatilsynet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra: Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Rigspolitiet har afgivet høringssvar med bemærkninger til forslaget.

Datatilsynet har i sit høringssvar indledningsvis opsummeret en række af de ændringer, der er lagt op til med det nye forslag. Datatilsynet anfører herefter, at når der lægges op til et intensiveret samarbejde inden for et bredere kompetenceområde og dermed også til øget udveksling af personoplysninger, så er det vigtigt, at der etableres et effektivt og tidssvarende databeskyttelsesregime i tilknytning til Europols virksomhed. Datatilsynet anfører, at de foreslåede databeskyttelsesregler i forslagets kapitel V efter tilsynets opfattelse indeholder mange væsentlige og hensigtsmæssige elementer. Datatilsynet henviser herefter til den udtalelse om forslaget, som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) har afgivet, og henleder i den forbindelse navnlig opmærksomheden på udtalelsens punkt 43-51, som efter tilsynets vurdering bør indgå i de videre overvejelser om forslaget. Pkt. 43-51 omhandler bl.a. de foreslåede regler om formålsbegrænsning i forbindelse med behandling af oplysninger. Udtalelsen kan findes på EDPS' hjemmeside: www.edps.europa.eu.

Datatilsynet har videre anført, at Kommissionens forslag viderefører muligheden for, at Europol bl.a. kan indsamle oplysninger fra nationale informationssystemer gennem direkte it-adgang, for så vidt det er tilladt i henhold til national ret. Datatilsynet henviser til, at EDPS finder en sådan adgang betænkelig, navnlig fordi der er risiko for, at den dataansvarlige (nationale myndighed) mister kontrollen over videregivelsen. På den baggrund anbefaler EDPS – og Datatilsynet – at muligheden ikke videreføres i det nye retsgrundlag for Europol. Datatilsynet bemærker desuden, at en

sådan adgang efter tilsynets opfattelse heller ikke vil være forenelig med persondatalovens §§ 6-8, da videregivelse/udlevering af oplysninger forudsætter, at den dataansvarlige danske myndighed vurderer berettigelsen heraf i den konkrete situation. Datatilsynet henviser samtidig til forslagets artikel 23, stk. 3, hvorefter national ret finder anvendelse på Europol's adgang til og brug af oplysningerne, hvis denne indeholder strengere regler herom end forordningen.

Datatilsynet har i sit høringssvar endvidere fremhævet, at enhver efter forslagets artikel 45, stk. 4, har ret til at anmode den nationale tilsynsmyndighed om at kontrollere en række forhold vedrørende videregivelse af oplysninger om ham selv til Europol – en ret, der udøves i overensstemmelse med national ret i den medlemsstat, hvor anmodningen indgives. Datatilsynet har i den forbindelse anført, at Datatilsynet ikke har kompetence i forhold til ”ren manuel” videregivelse af personoplysninger fra en dansk forvaltningsmyndighed til ikke-danske myndigheder.

Datatilsynet har videre anført, at tilsynet i lighed med EDPS finder, at forslagets artikel 49 giver anledning til tvivl om de nationale tilsynsmyndigheders kompetence, herunder om EDPS vil kunne meddele eksempelvis indsigt i oplysninger, selv om en national tilsynsyndighed udtaler sig herimod.

Afslutningsvis har Datatilsynet med henvisning til den tilsigtede øgede udveksling af personoplysninger og ændringerne i øvrigt anført, at det ikke er muligt for tilsynet inden for de nuværende bevillingsmæssige rammer at afsætte yderligere ressourcer til tilsynsaktiviteter på Europol-området.

Institut for Menneskerettigheder har i sit høringssvar indledningsvis redegjort for Europol-forslagets baggrund og formål. Herefter følger et afsnit om menneskeretten, hvoraf det fremgår, at databeskyttelse er en del af retten til respekt for privatlivet, som dækker blandt andet personlige oplysninger og kommunikation. Institut for Menneskerettigheder henviser til, at retten til respekt for privatlivet er beskyttet i bl.a. FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder, FN's konvention om civile og politiske rettigheder, FN's børnekonvention, FN's handicapkonventionen, EMRK artikel 8 samt Europarådets konvention nr. 108 fra 1981 om elektronisk databehandling af personoplysninger og henstilling nr. R(87)15 af 1987 om politiets brug af personoplysninger. Instituttet henviser desuden til TEUF artikel 16 om databeskyttelse og EU's Charter om grundlæggende rettigheder artikel 7 (privatlivsfred) og artikel 8 (databeskyttelse). Instituttet henviser

herudover til direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og forordning (EF) nr. 45/2001 om persondatabeskyttelse i fællesskabsinstitutionerne og –organerne. Endelig henviser instituttet til, at EU ved rammeafgørelse 2008/977/RIA har fastlagt nærmere betingelser for beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Institut for Menneskerettigheder er herefter fremkommet med en række bemærkninger til selve Europol-forslaget. Det anføres indledningsvis, at instituttet ved vurderingen af forslagets databeskyttelsesmæssige aspekter har taget højde for, at behandlingen af data, herunder persondata, til understøttelse af de nationale retshåndhævende myndigheders indsatser er en af hovedårsagerne til eksistensen af Europol. Instituttet finder, at forslaget indeholder en ganske betydelig beskyttelse vedrørende behandlingen af oplysninger, herunder personoplysninger. Instituttet anfører, at instituttet i den forbindelse finder det positivt, at tilsynsopgaven forankres hos Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS), og at EDPS sikres uafhængighed og mulighed for at kunne handle effektivt, herunder med tilstrækkelige beføjelser til at kunne intervenere.

Instituttet henviser herefter til den udtalelse fra EDPS, der er omtalt i forbindelse med Datatilsynets høringssvar, og det anføres, at instituttet overordnet set er enig med de bemærkninger, der er anført i EDPS' udtalelse. Instituttet fremhæver generelt følgende synspunkter:

- En stærk ramme for databeskyttelse er vigtig, ikke alene for datasubjekterne, men også fordi et stærkt databeskyttelsesregime skaber tillid medlemsstaterne imellem, som igen er en betingelse for en succesfuld udveksling af information.
- Formålsbegrænsning er et nøgleprincip for databeskyttelse. Det har særligt betydning i det politimæssige og retlige samarbejde i efterforskning af straffesager, da datasubjekterne normalt ikke er bekendt med, at der behandles oplysninger om dem.

Institut for Menneskerettigheder anfører herefter følgende i relation til forslagens enkelte artikler:

- I forhold til artikel 24 om databehandlingsformål foreslås en række præciseringer, bl.a. af de tilladte databehandlingsformål, samt at kravene til formålsbegrænsning tydeliggøres (EDPS' udtalelse pkt. 173).
- I artikel 26, stk. 1, om medlemsstaternes direkte adgang til oplysninger hos Europol foreslås indsat en passage om, at medlemssta-

ternes adgang skal være baseret på et "need to know"-princip (EDPS' udtalelse pkt. 177).

- Artikel 29, stk. 4, foreslås ændret, således at en medlemsstat skal give sit udtrykkelige samtykke, før Europol kan videregive oplysninger fra medlemsstaten til eksterne samarbejdspartnere (EDPS' udtalelse pkt. 179).
- Det anbefales, at listen over Europols samarbejdsaftaler med tredjelande og internationale organisationer offentliggøres (EDPS' udtalelse pkt. 181).
- Det anbefales, at muligheden i artikel 23 for direkte adgang for Europol til nationale databaser fjernes (EDPS' udtalelse pkt. 184 a).
- Det anbefales at styrke artikel 35 om forskellige grader af personoplysningers nøjagtighed og pålidelighed ved at gøre medlemsstaternes vurdering heraf obligatorisk (EDPS' udtalelse pkt. 184 c).

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har i sit høringssvar bemærket, at forslaget er omfattet Danmarks retsforbehold. Landsforeningen af Forsvarsadvokater har herefter peget på, at der som en del af forslaget skal oprettes en stor fælles database med generel adgang for medlemsstaterne, hvortil medlemsstaterne har direkte og indirekte adgang efter forskellige regler. Det anføres i høringssvaret, at bestyrelsen kan have sine bekymringer i den forbindelse i lyset af de nyeste eksempler på indtrængen i det danske politis datamateriale.

Retspolitisk Forening har i sit høringssvar indledningsvist konstateret, at forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Foreningen har videre anført, at Danmark således ikke vil være omfattet af forordningen, når/hvis den vedtages, og at foreningens høringssvar på den baggrund vil være ganske kortfattet, også fordi Danmarks indflydelse i forhandlingsforløbet må formodes at være enten marginal eller ikke til stede. Afslutningsvis har foreningen anført, at "[s]kulle forordningen blive vedtaget, kan Danmark naturligvis gennemføre tilpasset national lovgivning (i Folketinget), hvorefter Danmark vil kunne indgå som deltager i "systemet", men på mellemstatsligt grundlag og ikke direkte/umiddelbart underlagt forordningen, forudsat selvfølgelig at EU som sådan accepterer en sådan parallel-aftale."

Rigspolitiet har i sit høringssvar anført, at Rigspolitiet er positivt indstillet over for forslaget, herunder at Europol styrkes som knudepunkt for informationsudveksling mellem medlemsstaternes myndigheder. Det er desuden Rigspolitiets forventning, at den foreslåede omlægning af Europols

analysedatabaser vil medføre en markant styrkelse af grundlaget for at gennemføre kriminalitetsanalyser.

Rigspolitiet har om den foreslåede sammenlægning af Europol og Cepol anført, at en sådan sammenlægning efter Rigspolitiets opfattelse vil ligge i naturlig forlængelse af den ændring af Cepols styringsform, som blev afsluttet under det danske EU-formandskab i 1. halvår af 2012. Rigspolitiet har videre anført, at oprettelsen af et egentligt politiakademi inden for EU med et stærkt fokus på den eksterne dimension efter Rigspolitiets vurdering vil medføre, at akademiet vil kunne opnå en højere professionel anerkendelse inden for retshåndhævelse. Endvidere vil et dobbelt mandat for det nye Europol efter Rigspolitiets opfattelse sikre en tættere sammenhængskraft mellem de strategisk prioriterede indsatsområder og det tilsvarende uddannelsesbehov. Rigspolitiet har desuden anført, at den foreslåede styringsform med en dobbelt repræsentation i bestyrelsen svarende til mandatet vil sikre medlemslandene fortsat indflydelse også på uddannelsesområdet.

Rigspolitiet har i sit høringssvar videre bemærket, at forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. I den forbindelse har Rigspolitiet understreget, at Danmarks fortsatte deltagelse i Europol-samarbejdet efter Rigspolitiets opfattelse er af helt afgørende betydning for dansk politis mulighed for at varetage sine opgaver. Rigspolitiet anfører, at dansk politi således i vidt omfang bruger Europols analyse af kriminalitetsmønstre i det strategiske arbejde, herunder når særlige fokusområder for politiindsatsen i Danmark skal prioriteres, ligesom Europol udgør den centrale ramme for det operative, internationale politisamarbejde i forhold til udveksling og analyse af efterretninger samt efterforskning af konkrete sager.

Endelig har Rigspolitiet anført, at dansk politi vil have stærkt begrænsede muligheder for at videregive generelle efterretningsoplysninger til Europol, såfremt Europol-forordningens hjemmel til videregivelse af oplysninger til Europol ikke gennemføres i dansk ret.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er overordnet set positivt indstillet over for forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 27. maj 2014 til orientering.

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 20. marts 2013.

Dagsordenspunkt 11: Bekæmpelse af hadefuld tale på internettet.

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015 forventes det, at formandskabet vil følge op på tidligere drøftelser om udviklingen af dialogen med internetbranchen mv. for at bekæmpe hadefuld tale på internettet. Sagen medfører ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser og rejser ikke spørgsmål om nærhedsprincippet. Fra dansk side er man positivt indstillet over for en drøftelse vedrørende bekæmpelse af hadefuld tale på internettet.

2. Baggrund

Punktet ”Bekæmpelse af hadefuld tale på internettet” er anført på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. december 2015. Der foreligger ingen dokumenter om punktet.

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. og 9. oktober 2015 var der en frokostdrøftelse vedrørende grundlæggende rettigheder og kampen mod hadforbrydelser mv., herunder mulighederne for at udvikle dialogen med internetudbydere mv. for at bekæmpe hadefulde ytringer på internettet. Det forventes, at Formandskabet under det kommende rådsmøde vil følge op med en generel debat om bekæmpelse af hadefulde ytringer på internettet.

Det bemærkes, at Europa-Kommissionen har holdt en række ekspertmøder om rammeafgørelse 2008/913/RIA om bekæmpelse af racisme og fremmedhad ved hjælp af straffelovgivningen, hvor spørgsmålet om håndtering af hadefuld tale på internettet har været drøftet, ligesom Kommissionen den 23. november 2015 afholder et møde, hvor medlemsstaterne får mulighed for at udveksle viden og erfaring om dialog med internetplatforme såsom Facebook, Twitter, YouTube (Google) og andre større hjemmesider

for at bekæmpe hadefuld tale på internettet. Kommission forventes at rapportere om mødet på rådsmødet.

3. Formål og indhold

Der henvises til pkt. 2 ovenfor. Det nærmere tema for drøftelserne kendes i øvrigt ikke på nuværende tidspunkt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

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

7. Konsekvenser

Sagen har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom sagen ikke har statsfinansielle, samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser. Sagen berører ikke beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet positivt indstillet over for en drøftelse vedrørende bekæmpelsen af hadefulde ytringer på internettet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.