



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 22. november 2006
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2006-3061/1-0025
Dok.: CDH41987

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets, Integrationsministeriets og Forsvarsministeriets ansvarsområder, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 4.-5. december 2006.

Side:

- | | | |
|--------------|-------------------|--|
| 4-20 | Dagsordenspunkt 1 | Midtvejsevaluering af Haag-programmet – for så vidt angår Justitsministeriets område
<i>- Rådskonklusioner</i>
KOM(2006)0331, KOM(2006)0332 og KOM(2006)0333 |
| 21-36 | Dagsordenspunkt 2 | Rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (den europæiske fuldbyrdelsesordre)
<i>- Politisk enighed</i>
KOM-dokument findes ikke |
| 37-55 | Dagsordenspunkt 3 | Proceduremæssige rettigheder i straffesager
<i>- Politisk enighed om visse spørgsmål</i>
KOM (2004)0328 |
| 56-92 | Dagsordenspunkt 4 | Rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde
<i>- Politisk enighed om visse spørgsmål</i>
(KOM (2005)0475 |
| 93-99 | Dagsordenspunkt 5 | Gennemførelse af Schengen-reglerne
a) Status for Schengen-evalueringen af de nye medlemsstater
<i>- Rådskonklusioner</i>
KOM-dokument findes ikke
b) SIS 2 |

- *Rådskonklusioner*
KOM(2005)0236, KOM(2005)0230 og KOM(2005)0237
- c) SISone4all
- *Rådskonklusioner*
KOM-dokument findes ikke
- d) Forventet dato for ophævelse af den indre grænsekontrol
- *Rådskonklusioner*
KOM-dokument findes ikke
- 100-107** Dagsordenspunkt 6 Status for EU's indsats mod terrorisme
- *Politisk drøftelse*
KOM-dokument findes ikke
- 108-113** Dagsordenspunkt 7 Fremtidens Europol
- *Rådskonklusioner*
KOM-dokument findes ikke
- 114-117** Dagsordenspunkt 8 EU's handlingsplan om bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel
- *Politisk drøftelse*
KOM-dokument findes ikke
- 118-124** Dagsordenspunkt 9 Rapport om gennemførelse af strategien for den eksterne dimension af RIA-samarbejdet
- *Godkendelse*
KOM-dokument findes ikke
- 125-135** Dagsordenspunkt 10 Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union
- *Politisk enighed*
KOM(2005)0280
- 136-136** Dagsordenspunkt 11 Henstilling fra Kommissionen til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger med Europarådet om en aftale om samarbejde mellem Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europarådet
- *Politisk enighed*
KOM-dokument findes ikke
- 137-144** Dagsordenspunkt 12 (Evt.) Rådets afgørelse om et særprogram om grundlæggende

UDGÅET

de rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2007-2013
som en del af det generelle program om grundlæggende
rettigheder og retfærdighed

- *Politisk enighed*

KOM(2005)0122

145-162 Dagsordenspunkt 13 (Evt.) EU-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets
og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige
forpligtelser (ROM I)*

- *Politisk drøftelse af visse spørgsmål*

KOM (2005)0650

163-170 Dagsordenspunkt 14 Rådets forordning om oprettelse af et instrument for bered-
skab og hurtig indsats i katastrofesituationer af 26. april
2005 ("det finansielle beredskabsinstrument")

- *Politisk enighed om visse spørgsmål*

KOM-dokument findes ikke

171-173 Dagsordenspunkt 15 SISNET-budget for 2007

- *Vedtagelse*

A-punkt

KOM-dokument findes ikke

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

Dagsordenspunkt 1: Midtvejsevaluering af Haag-programmet – for så vidt angår Justitsministeriets område

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Det Europæiske Råd vedtog på mødet den 4.-5. november 2004 det flerårige arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender – ”Haag-programmet, styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU”. Endvidere blev udmøntningen af Haag-programmet – den såkaldte handlingsplan – vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 2.- 3. juni 2005. Kommissionen præsenterede på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. juli 2006 en række meddelelser vedrørende den hidtidige gennemførelse af Haag-programmet, jf. Kommissionens meddelelser om ”Gennemførelse af Haag-programmet – Vejen frem” (KOM(2006)331), ”Evaluering af EU-politikkerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed” (KOM(2006)332) og ”Rapport om gennemførelse af Haag-programmet for 2005” (KOM(2006)333). *På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 forventes det, at formandskabet, med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner, vil lægge op til en drøftelse af de politiske prioriteter for de kommende års arbejde på området for retlige og indre anliggender. For så vidt angår Justitsministeriets område forventes drøftelserne navnlig at ville angå spørgsmål om bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet. Det er muligt, at også spørgsmålet om retsakter om gensidig anerkendelse af retlige beslutninger i straffesager samt forbedring af adgangen til domstolene og forbedret lovgivning på det civilretlige område vil skulle drøftes på rådsmødet. Der er umiddelbart ikke lagt op til, at man på rådsmødet skal drøfte spørgsmålet om evalueringsmekanismer for området for retlige og indre anliggender, men det er dog muligt at visse spørgsmål herom vil blive taget op. Endelig er der ikke lagt op til, at Rådet skal drøfte spørgsmålet om ændring af beslutningsprocedurerne på området (søjlespring), idet dette spørgsmål – ifølge det oplyste – i stedet for vil blive behandlet på Det Europæiske Råds møde den 14.-15. december 2006, hvor en række af de spørgsmål, som Rådet (retlige og indre anliggender) har drøftet, også må forventes at blive behandlet. En drøftelse af de politiske prioriteter for de kommende års arbejde på området for retlige og indre anliggender har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Hvis der efterfølgende som led i gennemførelsen af de politiske prioriteter bliver vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at angive nærmere. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side hilser man en drøftelse af EU’s politiske prioriteter på området velkommen, og man ser posi-*

tivt på vedtagelse af rådskonklusioner, som kan styrke samarbejdet inden for det politimæssige og strafferetlige område.

1. Baggrund

Ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, blev der indført bestemmelser i TEU (Traktaten om Den Europæiske Union) om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. På mødet i Det Europæiske Råd i Wien den 11.-12. december 1998 godkendte stats- og regeringscheferne en handlingsplan for gennemførelsen af Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelsen af et sådant område.

På mødet i Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 udstak stats- og regeringscheferne de politiske retningslinier og delmål for udmøntningen af Amsterdam-traktatens enkelte bestemmelser på hele området for retlige og indre anliggender for etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Denne såkaldte Tammerfors-køreplan udløb den 1. maj 2004. Der var derfor behov for at udarbejde et nyt program for de kommende år på området for retlige og indre anliggender. I lyset heraf fremlagde Kommissionen den 2. juni 2004 en meddelelse om "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden". Meddelelsen blev præsenteret af Kommissionen på et rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004, og meddelelsen blev endvidere forelagt for Det Europæiske Råd, som hilste den velkommen på sit møde den 17.-18. juni 2004. I konklusionerne for mødet fremkom Det Europæiske Råd med en opfordring til Rådet og Kommissionen om at udarbejde forslag til et nyt program for de kommende år, som Det Europæiske Råd skulle se på inden udgangen af 2004. Det Europæiske Råd lagde i den forbindelse vægt på, at et nyt program på området burde være praktisk og bygge dels på det arbejde, der var i gang på grundlag af Tammerfors-programmet, dels på en evaluering af de allerede vedtagne foranstaltninger. Programmet burde også være baseret på de almindelige principper om nødvendigheden af europæisk merværdi og overholdelse af nærheds-, proportionalitets- og solidaritetsprincippet. Samtidig burde programmet indebære reelle og væsentlige fremskridt med hensyn til at øge den gensidige tillid og fremme fælles politikker, herunder praktisk samarbejde.

Udkastet til et nyt program blev godkendt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004 og vedtaget af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde den 4.-5. november 2004. Det fremgår af konklusionerne herfra, at Det Europæiske Råd i anden halvår af 2006 – på baggrund af en rapport fra Kommissionen – vil evaluere de fremskridt, der

er gjort med Haag-programmet. Endvidere blev udmøntningen af Haag-programmet – den såkaldte handlingsplan – vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005.

Kommissionen præsenterede på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. juli 2006 en række meddelelser vedrørende midtvejsevalueringen af Haag-programmet, jf. Kommissionens meddelelser om ”Gennemførelse af Haag-programmet - Vejen frem” (KOM(2006)331), ”Evaluering af EU-politikkerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed” (KOM(2006)332) og ”Rapport om gennemførelse af Haag-programmet for 2005” (KOM(2006)333).

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006 orienterede formandskabet om de drøftelser, som fandt sted i forbindelse med det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) i Tampere den 21.-22. september 2005, og formandskabet redegjorde i lyset heraf for det videre forløb vedrørende midtvejsevalueringen af Haag-programmet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 forventes det, at formandskabet, med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner, vil lægge op til en drøftelse af de politiske prioriteter for de kommende års arbejde på området for retlige og indre anliggender.

For så vidt angår Justitsministeriets område forventes drøftelserne navnlig at ville angå spørgsmål om bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet. Det er muligt, at også spørgsmålet om retsakter om gensidig anerkendelse af retlige beslutninger i straffesager samt forbedring af adgangen til domstolene og forbedret lovgivning på det civilretlige område vil skulle drøftes på rådsmødet. Der er umiddelbart ikke lagt op til, at man på rådsmødet skal drøfte spørgsmålet om evalueringsmekanismer for området for retlige og indre anliggender, men det er dog muligt at visse spørgsmål herom vil blive taget op. Endelig er der ikke lagt op til, at Rådet skal drøfte spørgsmålet om ændring af beslutningsprocedurerne på området (søjlespring), idet dette spørgsmål – ifølge det oplyste – i stedet for vil blive behandlet på Det Europæiske Råds møde den 14.-15. december 2006, hvor en række af de spørgsmål, som Rådet (retlige og indre anliggender) har drøftet, også må forventes at blive behandlet.

2. Indhold

Nedenfor under pkt. 2.1. behandles de emner, som forventes at skulle drøftes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006. Under pkt. 2.2. beskrives dernæst – for så vidt angår det politimæssige og strafferetlige samarbejde samt det civilretlige samarbejde, som henhører under Justitsministeriets område – de væsentligste elementer i Kommissio-

nens meddelelse om "Implementering af Haag-programmet: Vejen frem". Meddelelsen angiver de områder, som efter Kommissionens opfattelse behøver mere opmærksomhed i EU's arbejde frem til udløbet af Haag-programmet i 2009. Endelig beskrives under pkt. 2.3. Kommissionens meddelelse om "Evaluerings af EU-politikkerne på området frihed, sikkerhed og retfærdighed".

Det bemærkes, at der ikke er fremlagt udkast til eventuelle rådskonklusioner, hvorfor det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at angive indholdet af eventuelle rådskonklusioner.

2.1. Emner, som navnlig må forventes drøftet på rådsmødet

2.1.1. Bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet

Drøftelserne om bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet forventes at fokusere på, hvordan det operationelle samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder, i forhold til Europol og i forhold til tredjelande, kan styrkes yderligere, herunder bl.a. ved at udarbejde en "Internal Security Strategi" dækkende anti-terroriltag og beskyttelse af kritisk infrastruktur. Drøftelserne forventes at tage udgangspunkt i de ændringer, som er besluttet i relation til måden at tilrettelægge bekæmpelsen af organiseret kriminalitet på, herunder navnlig indførelsen af den såkaldte OCTA (Organised Crime Treat Assessment) der er en fremadrettet trusselsvurdering i forhold til den organiserede kriminalitets udbredelse i medlemsstaterne. Det bør således ifølge formandskabet overvejes at udbrede OCTA-modellen til andre kriminalitetsområder, såsom terrorbekæmpelse, ulovlig indvandring og andre former for grænseoverskridende kriminalitet.

Det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne forventes også at blive berørt i drøftelserne, ligesom behovet for at styrke det tværgående samarbejde mellem forskellige retshåndhævende myndigheder i det enkelte medlemsland, såsom f.eks. politi, toldvæsen og grænsebevogtningen, forventes at vil indgå i drøftelserne.

Endelig forventes også behovet for regionalt samarbejde om kriminalitetsbekæmpelse, såsom f.eks. Østersø Task Forcen for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, at blive berørt.

Særligt for så vidt angår bekæmpelse af terrorisme forventes drøftelserne at tage udgangspunkt i EU's strategi til bekæmpelse af terrorisme og den dertil hørende handlingsplan samt EU's strategi og handlingsplan, der specifikt vedrører radikaliserings og rekruttering.

Med udgangspunkt heri og i konklusionerne fra det uformelle ministermøde (med deltagelse af det finske formandskab og kommende formandskaber samt Storbritannien og Kommissionen), som for nylig blev afholdt i London i forbindelse med den seneste terrorsag i Storbritannien forventes der at blive en politisk drøftelse af behovet for en skærpet indsats over for radikaliserings og rekruttering, både i Unionen som sådan og i medlemsstaterne.

Drøftelsen forventes også at komme ind på behovet for at holde øje med de bevægelser, som foretages af personer involveret i radikaliserings og rekruttering, og udveksling af informationer herom.

Det forventes endvidere, at spørgsmålet om opbevaring af informationer fra videoovervågning af større trafikknudepunkter og den tidsmæssige ramme for sådan opbevaring, vil blive rejst, herunder om det kunne være nødvendigt at udforme et EU-instrument, som indeholder nogle fælles principper for opbevaring på tværs af medlemsstaterne, med respekt af de grundlæggende databeskyttelsesmæssige principper.

Behovet for inden for den eksisterende ramme at yde støtte til at overvåge anvendelsen af Internettet til terrorformål og til effektiv udveksling af oplysninger om strafferetlig efterforskning imellem medlemslandene forventes også at blive rejst. I forhold til Internettet vil spørgsmålet om, hvordan det kan imødegås, at Internettet anvendes som et forum til at videregive informationer om, hvordan man laver og anvender forskellige former for eksplosivstoffer, formentlig også blive rejst.

Også spørgsmålet om adgang for de retshåndhævende myndigheder i EU til en fælles database om våben og eksplosivstoffer, som kan drives af Europol, eller adgang for medlemsstaterne til andre eksisterende databaser, forventes at blive genstand for drøftelse.

Dernæst forventes der også at blive peget på, at medlemsstaterne og Kommissionen bør styrke forskningen i eksplosivstoffer og deres tilgængelighed, og at der i den forbindelse bør lægges vægt på at forbedre kendskabet til nye former for eksplosivstoffer, såsom flydende eksplosiver. Også spørgsmålet om en styrkelse af udvekslingen af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder og flysikkerhedsmyndighederne er aktuelt.

Endelig lægges der formentlig op til, at Sitcen og Europol, når det drejer sig om analyse af implikationerne af terrorangreb og afværgede terrorhandlinger, bør styrke deres samarbejde yderligere med henblik på at give hurtige vurderinger til brug for den politiske beslutningstagen.

2.1.2. Retsakter om gensidig anerkendelse af retlige beslutninger i straffesager

Princippet om gensidig anerkendelse har siden Det Europæiske Råd i Tammerfors i 1999 været en hjørnesteen i EU-samarbejdet inden for det retlige samarbejde på både det civile og det strafferetlige område. Det fremgår af Haag-programmet, at det omfattende program for foranstaltninger til gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retlige afgørelser skal afsluttes, og at det bør overvejes, om der er behov for fremlæggelse af yderligere forslag til gennemførelse af princippet. Handlingsplanen, der udmønter Haag-programmet, indeholder således en række forslag, som har til formål at udmønte princippet om gensidig anerkendelse i konkrete retsakter.

Forhandlingerne om de konkrete retsakter til udmøntning af princippet om gensidig anerkendelse har vist, at forhandlingerne tager lang tid og kræver komplicerede kompromisløsninger for at nå til enstemmighed. Vanskelighederne kan bl.a. skyldes, at der ikke er den fornødne tillid til andre medlemsstaters retssystemer, og at nogle instrumenter om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område berører grundlæggende forfatningsmæssige rettigheder i medlemsstaterne. Det har samtidig kunnet konstateres, at der fremlægges forslag til nye initiativer eller forslag til udbygning af eksisterende instrumenter, før der foreligger tilstrækkelige praktiske erfaringer med anvendelsen af eksisterende instrumenter.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2.1.1., forventes Kommissionen i 2007 at præsentere en undersøgelse vedrørende de nævnte problemer under forhandlingerne om og i forbindelse med brugen af princippet om gensidig anerkendelse.

I lyset heraf vil der på rådsmødet muligvis være en drøftelse af, hvordan man kan imødegå de nævnte vanskeligheder i forbindelse med forhandlinger om retsakter til udmøntning af princippet om gensidig anerkendelse i straffesager.

2.1.3. Forbedring af adgangen til domstolene og forbedret lovgivning på det civilretlige område

Det er anført, at de nuværende enkeltstående EU-reguleringer på det civilretlige område fører til usammenhængende og uensartede løsninger, og at der for at øge sammenhængen og brugervenligheden er behov for at "strømline" de forskellige regelsæt i form af en mere systematisk

tilgang til det civilretlige samarbejde.*

Det er anført, at den ”strømlining” vil kunne ske ved at integrere de gældende reguleringer om grænseoverskridende retssager i ét enkelt instrument baseret på faste fælles minimumsstandarder, og som navnlig vil kunne indeholde regler om jurisdiktionskompetence (værneting), forkyndelse, bevisoptagelse, sprog, retshjælp, særlige regler om inkassosager og småkrav samt regler om anerkendelse og fuldbyrdelse af domme.

2.2. Kommissionens meddelelse om ”Implementering af Haag-programmet: Vejen frem” (KOM(2006)331 endelig)

I meddelelsen peges der – i lyset af den foretagne evaluering af Haag-programmet – på følgende områder, som i fremtiden behøver mere opmærksomhed i EU’s arbejde frem til udløbet af Haag-programmet i 2009:

2.2.1. Kommissionen anfører, at inden for såvel det civilretlige som det strafferetlige område vil princippet om gensidig anerkendelse fortsat være en af hjørnestenene.

I den forbindelse har Kommissionen peget på følgende emner inden for det strafferetlige område, som bør prioriteres i fremtiden:

- Kommissionen har udarbejdet adskillige forslag med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse på det strafferetlige område, såvel i fasen før domsforhandlingen som i fasen efter domsforhandlingen. Kommissionen anfører, at disse forskellige initiativer nu skal vedtages og implementeres hurtigst muligt. Princippet om gensidig anerkendelse skal desuden styrkes ved, at der på den ene side fastsættes EU-regler vedrørende jurisdiktionskonflikter, proceduremæssige rettigheder, uskyldsformodningen samt minimumsstandarder for indsamling af beviser, og på den anden side ved at der iværksættes konkrete tiltag for at forbedre den juridiske træning og effektiviteten af de judicielle systemer.
- Kommissionen vil i 2007 præsentere en undersøgelse vedrørende de problemer, der i dag opstår under forhandlingerne om og i forbindelse med brugen af princippet om gensidig anerkendelse. Kommissionen vil i den forbindelse komme ind på de lakuner, der for øjeblikket er i systemet, og hvordan disse kan løses igennem nye instrumenter.

* Det bemærkes, at det civilretlige samarbejde er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

- På mellemlang sigt vil det blive overvejet at indføre konsoliderede instrumenter om de forskellige aspekter af gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser, herunder navnlig i relation til fremskaffelse af beviser (retshjælp).

Inden for det civilretlige samarbejde^{*)} bør der efter Kommissionens opfattelse arbejdes på at få programmet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser færdiggjort, sådan som det er anført i handlingsplanen om gennemførelse af Haag-programmet. Kommissionen vil i den forbindelse fremsætte forslag til regulering i det omfang, dette findes nødvendigt for helt at få afskaffet eksekvaturproceduren (det vil sige den procedure i fuldbyrdelsesstaten, der fastslår, at en dom kan fuldbyrdes) i civile sager.

Endvidere vil Kommissionen udarbejde en grønbog om, hvordan fuldbyrdelse af retsafgørelser kan gøres mere effektiv. Kommissionen vil endvidere fremsætte forslag til nye retsakter inden for familieret, herunder (på Justitsministeriets område) arveret.

Med henblik på at sikre en effektiv adgang til retfærdighed for borgerne vil Kommissionen som det første fremsætte forslag om at gennemføre visse ændringer af Rådets beslutning om oprettelse af et europæisk juridisk netværk, således at netværket gøres til et endnu nyttigere og mere effektivt redskab for borgere og juridiske praktikere.

2.2.2. Det anføres i meddelelsen, at udvekslingen af den nødvendige information til brug for bekæmpelsen af terrorisme og alvorlig kriminalitet bør finde sted på tværs af de indre grænser uden problemer.

I Haag-programmet blev Kommissionen anmodet om inden udgangen af 2005 at fremlægge et forslag om udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder med henblik på at gennemføre princippet om tilgængelighed og således, at instrumentet kan træde i kraft 1. januar 2008. Kommissionen fremlagde i oktober 2005 et forslag til rammeafgørelse baseret på princippet om tilgængelighed.

Udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne inden for det strafferetlige område må udstrækkes til at omfattet strafferegistre. Det nuværende system er baseret på den europæiske konvention fra 1959 om gensidig bistand i strafferetlige sager – hvilket ifølge Kommissionen er ufuldkomment. Kommissionen har derfor fremlagt et forslag, som tager sigte på at etablere et

^{*)} Det bemærkes, at det civilretlige samarbejde er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

computerbaseret system vedrørende udveksling af informationer fra strafferegistre. Systemet tilsigter at forbedre den gensidige forståelse og lette den indbyrdes viden om eksisterende straffedomme i EU. Økonomisk støtte til gennemførelse af systemet vil blive ydet til medlemsstaterne.

Kommissionen finder i øvrigt, at der ikke er behov for yderligere nye initiativer på nuværende tidspunkt. Den finder det imidlertid helt centralt, at de nævnte forslag bliver hurtigt vedtaget og gennemført i medlemsstaterne med henblik på en fuldstændig anvendelse af tilgængelighedsprincippet og en effektiv udvikling og implementering af systemet for elektronisk udveksling af straffedomme.

Parallelt hermed er det efter Kommissionens opfattelse nødvendigt at fremskynde behandlingen af forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse på det strafferetlige område. Kommissionen anfører, at de ovenfor nævnte initiativer må ledsages af bindende regler om databeskyttelse, der skal sikre et højt databeskyttelsesniveau i alle medlemsstater. Kommissionen ønsker derfor en hurtig vedtagelse af rammeafgørelsen.

2.2.3. Det anføres videre af Kommissionen, at terrorisme og organiseret kriminalitet i de kommende år fortsat vil være en konstant trussel. EU må i den forbindelse være specielt vagtsom og fortsætte med at opbygge viden og tætte kontakter mellem alle interessenter, herunder ved at hjælpe medlemsstaterne, politiet og domstolene med at imødegå denne udfordring.

Kommissionen har anført følgende emner, der bør prioriteres:

- Kommissionen vil snart præsentere et forslag til et program vedrørende "Kritisk beskyttelse af infrastrukturen". Endvidere forventer Kommissionen senere på året at fremsætte et forslag til rådebslutning på dette område.
- Kommissionen overvejer en ændring af rammeafgørelsen om terrorisme med henblik på at forbedre definitionen af "tilskyndelse til terrorisme" og med henblik på at gøre det strafbart at udbrede viden om, hvorledes bomber produceres.
- Endelig er det Kommissionens hensigt at fremlægge en meddelelse om bio-terrorisme i slutningen af 2006.

Europol behøver efter Kommissionens opfattelse et mere fleksibelt lovgrundlag. Endvidere er der behov for at forbedre Europa-Parlamentets indsigt og kontrol med Europol's aktiviteter med

henblik på at øge gennemsigtigheden og den demokratiske kontrol, samtidig med at fortroligheden omkring de operationelle informationer sikres.

Med henblik på at forbedre Europol's operationelle effektivitet overvejer Kommissionen derfor at fremsætte et forslag til radsafgørelse til afløsning af den eksisterende Europol-konvention.

2.2.4. Det anføres i meddelelsen, at en af de vigtigste forudsætninger for, at de politiske mål fastsat i Haag-programmet kan gennemføres, er, at de nødvendige økonomiske ressourcer er til stede. Den seneste aftale vedrørende de finansielle perspektiver viser efter Kommissionens opfattelse, at der er et behov for øgede midler på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Øgede midler fra EU på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed vil kunne støtte bl.a. bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet. Medlemsstaterne bør derfor udnytte dette potentiale ved at præsentere ambitiøse og præcise forslag til projekter, som demonstrerer en merværdi på EU-niveau.

2.2.5. I meddelelsen peges der også på, at der i december 2005 blev fastsat en strategi for eksterne relationer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Strategien fastsætter en række prioriteter, og Kommissionen er på nuværende tidspunkt ved at gennemføre hovedelementerne i strategien.

Kommissionen anfører, at processen med samarbejde med tredjelande er tidskrævende, og at medlemsstaterne derfor bør fokusere på gennemførelsen af eksisterende initiativer frem for fornyelse eller opdatering af EU-strategien.

2.2.6. Det anføres i meddelelsen, at der i fremtiden må arbejdes hen imod at opbygge en sammenhængende og omfattende evalueringsmekanisme af EU's politikker på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder i samarbejde med medlemsstaterne og EU-institutionerne.

En sådan mekanisme, som vil indbefatte overvågning af gennemførelsen og evalueringen af resultaterne af de enkelte politikker, er præsenteret i Kommissionens meddelelse om "Evaluering af EU-politikkerne på området frihed, sikkerhed og retfærdighed" (KOM(2006)332).

2.3. Kommissionens meddelelse om "Evaluering af EU-politikkerne på området frihed, sikkerhed og retfærdighed" KOM(2006)332)

2.3.1. I Haag-programmet fra 2004 er der peget på, at evaluering af gennemførelsen og effekten af vedtagne tiltag er essentiel for effektiviteten af de fastsatte EU planer. Handlingsplanen for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed fra 2005, som omsatte Haag-programmet til konkrete foranstaltninger, foreskriver, at der i 2006 skal vedtages en generel meddelelse fra Kommissionen vedrørende udviklingen af en evalueringsmekanisme i EU på dette område.

2.3.2. Kommissionen konstaterer i sin meddelelse, at området for frihed, sikkerhed og retfærdighed er et af de mest uensartede politiske områder. Målene, der skal opnås, indeholder nogle af de mest aktuelle emner: fri bevægelighed for personer, terrorisme og organiseret kriminalitet, politimæssigt og retligt samarbejde, asyl og ind/- og udvandring m.v., Ifølge Kommissionen fører overvejelser vedrørende national suverænitet imidlertid ofte til kompromiser på EU-niveau eller svære gennemførelser i medlemsstaterne. En ny evalueringsmekanisme må derfor tage dette i betragtning.

Kommissionen peger desuden på, at en evalueringsmekanisme må gøres tilstrækkelig fleksibel til at kunne anvendes på de forskellige tiltag inden for RIA-området.

Kommissionen finder det endvidere vigtigt, at en evalueringsmekanisme tager behørigt hensyn til interessenternes forventninger og prioriteter, herunder ikke mindst behovet for fortrolighed på nogle af politikområderne, f.eks. terrorisme og organiseret kriminalitet.

Kommissionen skal sammen med medlemsstaterne og Rådet være de vigtigste aktører i den foreslåede evalueringsmekanisme, men Europa-Parlamentet vil ligeledes være tæt associeret i arbejdet. Også nationale parlamenter vil blive inddraget. Endvidere vil institutioner, som bl.a. Europol og Eurojust, blive involveret, ligesom også "det civile samfund" vil blive inddraget.

Hovedelementet i udviklingen af en evalueringsmekanisme er – ifølge Kommissionen – tilgængeligheden af statistik og den nødvendige analytiske kapacitet. I den forbindelse vil andre institutionernes viden og statistiske materiale på specifikke områder udgøre en vigtig komponent, idet disse oplysninger i første omgang vil skulle danne grundlag for en række statistiske oplysninger. Kommissionen påpeger således, at det er nødvendigt at forbedre kvaliteten, tilgængeligheden og analysen af det statistiske materiale på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed parallelt med udviklingen af et evalueringssystem.

2.3.3. Kommissionen foreslår en strategisk evalueringsmekanisme for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som bygger på de konsoliderede resultater opnået på andre EU politikområder.

Formålet med en evalueringsmekanisme er at gøre de beslutninger, som træffes i EU mere effektive, og den vil derudover bidrage til det strategiske mål om bedre lovgivning og gennemsigthed i EU's aktiviteter.

Kommissionen foreslår en tre-trins fremadskridende mekanisme, hvor der først skal opsættes et system for indsamling og håndtering af informationer, og dernæst iværksættes en afrapporteringsmekanisme, som konsoliderer og analyserer disse informationer. Endelig afsluttes der med en dybdegående strategisk evaluering.

Evalueringsmekanismen vil efter Kommissionens opfattelse tilvejebringe en sammenhængende oversigt over resultater på de enkelte politikområder og dermed gøre det muligt at informere de politiske beslutningstagere på et passende niveau. I den forbindelse vil den foreslåede mekanisme også kunne bibringe beslutningstagerne relevant information til brug for opfølgningen på Haag-programmet i 2009.

3. Gældende ret

Under hensyn til, at der alene er tale om en politisk drøftelse af og vedtagelse af rådskonklusioner om, hvordan indsatsen mod terrorisme og organiseret kriminalitet kan styrkes, hvordan man kan imødegå vanskelighederne i forbindelse med forhandlinger om retsakter til udmøntning af princippet om gensidig anerkendelse, samt om forbedring af adgangen til domstolene og forbedret lovgivning på det civilretlige område er en beskrivelse af gældende ret ikke medtaget.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

De politiske drøftelser og vedtagelse af rådskonklusioner vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Hvis der efterfølgende som led i udmøntningen af rådskonklusionerne bliver vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det på nuværende tidspunkt, hvor indholdet i eventuelle forslag til retsakter ikke kendes, ikke er muligt at angive nærmere.

5. Høring

Kommissionens meddelelse om "Gennemførelse af Haag-programmet – vejen frem", (og Kom-

missionens meddelelser om "Evaluering af EU-politikerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed" og "Rapport om gennemførelse af Haag-programmet for 2005") har været sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Statsadvokaten for særlige internationale straffesager, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Procesbevillingsnævnet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Foreningen Danske Inkassoadvokater, Dansk Retspolitisk Forening, Amdrårdsforeningen, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, Forsikring & Pension, HTS Interesseorganisationen, Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Håndværksrådet, Byggeriets Firkant, Dansk InkassoBrancheforening, Danske Entreprenører, Liberale Erhvervs Råd, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Danmarks Rederiforening, Danske Speditører, Grundejernes Landsorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Landsorganisationen i Danmark, Specialarbejderforbundet i Danmark, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for Bygge- og Anlægsvirksomhed, Landbrugsrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, IT-Brancheforeningen, Danske Finansieringsselskabers Forening, Boligselskabernes Landsforening og Lejernes Landsorganisation.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Datatilsynet, Institut for Menneskerettigheder, Procesbevillingsnævnet, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Dansk Retspolitisk Forening, KL, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, HTSI Erhvervsorganisationen, Dansk Industri, Liberale Erhvervs Råd, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for bygge og anlægsvirksomhed, Foreningen af Registrerede Revisorer, Ejendomsforeningen Danmark, som har svaret jævnfør vedlagte.

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Institut for Menneskerettigheder, Procesbevillingsnævnet, HK Landsklubben

Danmarks Domstole, KL, Forbrugerrådet, Finansrådet, Realkreditrådet, HTSI Erhvervsorganisationen, Dansk Industri, Liberale Erhvervs Råd, Dansk Ejendomsmæglerforening, De Danske Patentagenters Forening, Dansk Arbejdsgiverforening, Det Danske Voldgiftsinstitut, Voldgiftsnævnet for bygge og anlægsvirksomhed, Foreningen af Registrerede Revisorer og Ejendomsforeningen Danmark har ikke haft bemærkninger til Kommissionens meddelelser.

Rigsadvokaten har vedrørende "Gennemførelse af Haag-programmet – Vejen frem" bemærket, at han finder det hensigtsmæssigt, som foreslået af Kommissionen, at undersøge de problemer, der opstår under forhandlingerne om og ved anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse, og at det tillige findes hensigtsmæssigt at fokusere navnlig på forhandlingsforløbene, og herunder lade en undersøgelse/analyse omfatte indholdet af de forslag mv., Kommissionen fremsætter, sammenholdt med de ændringer, der sker under forhandlingerne, og som der opnås endelig enighed om.

Datatilsynet har bl.a. henvist til, at det fremgår af Kommissionens meddelelse om "Gennemførelse af Haag-programmet – Vejen frem", at udvekslingen af den nødvendige information til brug for bekæmpelsen af terrorisme og alvorlig kriminalitet bør finde sted på tværs af de indre grænser uden problemer, og at Kommissionen finder, at det i den forbindelse er afgørende, at de eksisterende forslag til tilgængelighedsprincippet samt et europæisk strafferegister bliver hurtigt vedtaget og gennemført i medlemsstaterne. Datatilsynet har i den forbindelse henvist til tilsynets høringssvar over de nævnte initiativer, idet Datatilsynet samtidig anfører, at tilsynet finder det væsentligt, at de nævnte initiativer efter Kommissionens opfattelse må ledsages af bindende regler om databeskyttelse, der skal sikre et højt databeskyttelsesniveau i alle medlemsstater. Tilsynet anbefaler derfor, at man fra dansk side støtter Kommissionens ønske om en vedtagelse af forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Dansk Retspolitisk Forening har bemærket, at foreningen finder, at flertalsafgørelser meget vel kan risikere at bringe større vilkårlighed med sig, end den, som allerede er gældende, på grund af forskellige retsregler fra det ene land til det andet. DRF mener ikke, at en ændring af beslutningsprocessen til flertalsafgørelser, vil reparere en manglende politisk vilje til harmonisering på området for det strafferetlige samarbejde. En ændring af beslutningsprocessen vil således ikke efter foreningens opfattelse være medvirkende til en hurtigere harmonisering. I stedet bør der efter Dansk Retspolitisk Forenings opfattelse møjsommeligt og med behørig ydmyghed over for opgavens enorme omfang og kompleksitet arbejdes videre med de klassiske mellemstatslige modeller, hvorunder hører også den europæiske menneskerettighedserklæring

og Domstolen i Strasbourg. Denne model, der trods langsommelighed kan fremvise betragtelige resultater, udmærker sig efter foreningens opfattelse ved netop at give plads til mangfoldighed og forskellighed fra land til land under respekt for grundlæggende principper, både af demokratisk og retlig karakter. Dansk Retspolitisk Forening understreger endelige, at samarbejdet og udviklingen på området ikke må gå hurtigere, end at retssikkerheden kan følge med, og at Kommissionen i mange tilfælde ikke har foretaget en tilpas grundig forundersøgelse af behovet for og konsekvenserne af de foreslåede retsakter.

Advokatrådet har henvist til rådets høringssvar vedrørende Haag-programmet og herudover vedrørende opfølgning på gensidig anerkendelse (civile og straffesager) bemærket, at hvis retssikkerheden i Danmark ikke skal forringes, bør princippet om gensidig anerkendelse udformes på en måde, så personer, der opholder sig i Danmark, ikke udsættes for væsentlige indgreb på grundlag af retsanmodninger, som er udstedt uden iagttagelse af tilsvarende retssikkerhedsgarantier, som gælder i Danmark. Det er efter Advokatrådets opfattelse uheldigt, hvis danske domstole pålægges at gennemføre retsanmodninger på et grundlag, som ville føre til afvisning, hvis de var indgivet af danske myndigheder. Før der gennemføres EU-regler, som sikrer høj beskyttelse af sigtedes og tiltaltes rettigheder, vil Advokatrådet ikke kunne tilslutte sig en hurtig vedtagelse og implementering af yderligere retsakter om gensidig anerkendelse.

I forhold til adgang til information til brug for bekæmpelse af terrorisme anfører **Advokatrådet**, at rådet hilser Kommissionens forslag om at sætte fokus på databeskyttelse i forbindelse med udveksling af oplysninger velkommen.

Vedrørende overflytning af det politimæssige og strafferetlige samarbejde til 1. søjle bemærker **Advokatrådet** bl.a., at Danmarks EU-forbehold forhindrer, at Danmark deltager i en sådan overflytning. Advokatrådet anser det dog for principielt vigtigt at understrege om lovgivningstempoet i EU, at selvom der kan være behov for i visse tilfælde at få en hurtigere vedtagelse af flere EU-retsakter, er det samtidig særdeles væsentligt, at der i forbindelse med harmoniseringen af materielle strafferegler og fælles straffeprocessuelle regler gennemføres et omfattende og grundigt lovforberedende arbejde med henblik på at sikre en lovgivning af høj kvalitet. Advokatrådet finder således, at de danske principper for lov kvalitet, som efter Advokatrådets opfattelse er fundamentale for udarbejdelse af lovgivning, erfaringsmæssigt kun efterleves i begrænset omfang ved udformningen af EU-retlige forskrifter. Advokatrådet anfører endvidere, at rådet er opmærksom på, at problemerne med EU-lovkvaliteten bl.a. kan skyldes behovet for kompromissøgning mellem de 25 lande, og at problemerne hermed kunne afhjælpes, hvis retsakterne kunne vedtages med kvalificeret flertal inden for rammerne af 1. søjle. En hel del af kvalitetsproblemerne skyldes dog ikke kravet om enstemmighed, men derimod snarere, at det

lovforberedende arbejde ikke altid er tilstrækkeligt grundigt. Det gælder både med hensyn til at dokumentere behovet for de fælles regler og med hensyn til at analysere konsekvenserne af reglerne – ikke mindst for så vidt angår retssikkerheden. Advokatrådet er derfor ikke enige i, at tempoet i lovgivningsprocessen generelt bør sættes op. Advokatrådet er endvidere heller ikke enige i, at tempoet for den nationale implementering af EU-retsakterne bør øges. En række af de problemer, som EU-retsakterne skaber, kan efter Advokatrådets opfattelse afbødes ved et grundigt lovforberedende arbejde i medlemslandene i forbindelse med implementeringen af EU-retsakterne.

6. Nærhedsprincippet

De politiske drøftelser om, hvordan indsatsen mod terrorisme og organiseret kriminalitet kan styrkes, hvordan man kan imødegå vanskelighederne i forbindelse med forhandlinger om retsakter til udmøntning af princippet om gensidig anerkendelse, samt om forbedring af adgangen til domstolene og forbedret lovgivning på det civilretlige område vil ikke i sig selv rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side hilser man en drøftelse af EU's politiske prioriteter på området for retlige og indre anliggender velkommen, *og man ser positivt på vedtagelse af rådskonklusioner, som kan styrke samarbejdet inden for det politimæssige og strafferetlige område.*

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet høres ikke i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 21. november 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et aktuelt notat om Kommissionens meddelelse om ”Gennemførelse af Haag-programmet – vejen frem” (og om Kommissionens meddelelser om ”Evaluerings af EU-politikerne på området for frihed, sikkerhed og retfærdighed” og ”Rapport om gennemførelse af Haag-programmet for 2005”) – for så vidt angår Justitsministeriets område – blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006.

Dagsordenspunkt 2: Rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførsel af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (den europæiske fuldbyrdelsesordre)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget har til formål at sikre, at der mellem EU-medlemsstaterne sker en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige domme i straffesager, hvorved der er idømt frihedsstraf eller andre frihedsberøvende foranstaltninger. *Forslaget forventes at blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 med henblik på opnåelse af samlet politisk enighed om teksten (herunder præambelteksten). På nuværende tidspunkt udestår navnlig spørgsmålet om, under hvilke betingelser der kan ske fremsendelse af en anmodning om overtagelse af afsoning til en anden medlemsstat (uden denne stats samtykke), spørgsmålet om den domfældte skal give samtykke eller i øvrigt høres, spørgsmålet om afslagsgrunde (herunder navnlig den såkaldte territorialklausul), spørgsmålet om forholdet mellem det foreliggende udkast til rammeafgørelse og den vedtagne rammeafgørelse om den europæiske arrestordre samt spørgsmålet om en overgangsordning. Navnlig disse spørgsmål må forventes at skulle behandles på rådsmødet.* Forslaget vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes umiddelbart ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er oprindeligt fremsat af Østrig, Finland og Sverige, men har i løbet af forhandlingerne undergået en række ændringer, og der er således i den foreliggende udgave tale om et væsentlig anderledes udkast til rammeafgørelse. Som en konsekvens heraf er en række af de bemærkninger, som er fremkommet i forbindelse med den hjemlige høring over det oprindelige forslag til rammeafgørelse, ikke længere relevante. Det drejer sig navnlig om spørgsmålet om dobbelt strafbarhed – hvor det foreslås, at det bliver op til hver enkelt medlemsstat at afgøre, om der skal stilles krav om dobbelt strafbarhed. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for udviklingen af et EU-instrument på området.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd godkendte på sit møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 princippet om gensidig anerkendelse, der bør være hjørnестenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og det strafferetlige område.

Den 29. november 2000 vedtog Rådet i overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors

et program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, og det gik i den forbindelse ind for at vurdere behovet for moderne mekanismer med henblik på gensidig anerkendelse af endelige straffedomme, der indebærer frihedsberøvelse (foranstaltning 14), samt for at udvide anvendelsesområdet for princippet om overførelse af domfældte, så det også finder anvendelse på personer med bopæl i en medlemsstat (foranstaltning 16).

I Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU (punkt 3.3.1.), som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004, er der lagt op til, at det samlede program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, der som nævnt bl.a. omfatter fuldbyrdelse af endelige domme, der indebærer frihedsberøvelse, bør suppleres, og at man nærmere bør overveje yderligere forslag i den forbindelse.

Med henvisning hertil har Østrig, Finland og Sverige den 24. januar 2005 fremlagt et forslag til en rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (fremover benævnt rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre).

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 drøftede Rådet spørgsmålet om, i hvilket omfang fuldbyrdelsesstaten kan stille krav om dobbelt strafbarhed som betingelse for at overtage fuldbyrdelsen af en dom. Rådet nåede ikke til enighed herom, men anmodede Arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde om at arbejde videre med spørgsmålet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006 drøftede Rådet spørgsmålet om, hvilke andre medlemsstater udstedelsesstaten kan anmode om at overtage fuldbyrdelsen af dommen ved at fremsende en europæisk fuldbyrdelsesordre, og i hvilket omfang fremsendelsen af en europæisk fuldbyrdelsesordre skal være betinget af den domfældtes samtykke. Rådet nåede ikke til enighed om de forelagte spørgsmål, hvorfor man anmodede Arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde om at arbejde videre hermed.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006 drøftede Rådet en række spørgsmål vedrørende kriterierne for fremsendelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre, den domfældtes samtykke til overførsel, anerkendelse og fuldbyrdelse af dommen samt lovgivningen, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen. Rådet nåede ikke til enighed herom, men anmodede Arbejdsgruppen om strafferetligt samarbejde om at arbejde videre med spørgsmålene.

Forslaget forventes at blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-

5. december 2006 med henblik på opnåelse af samlet politisk enighed. På nuværende tidspunkt udestår navnlig spørgsmålet om, under hvilke betingelser der kan ske fremsendelse af en anmodning om overtagelse af afsoning til en anden medlemsstat (uden denne stats samtykke), spørgsmålet om hvorvidt den domfældte skal give samtykke eller i øvrigt høres, spørgsmålet om afslagsgrunde (herunder navnlig den såkaldte territorialklausul), spørgsmålet om forholdet mellem det foreliggende udkast til rammeafgørelse og den vedtagne rammeafgørelse om den europæiske arrestordre samt spørgsmålet om en overgangsordning. Navnlig disse spørgsmål må forventes at skulle behandles på rådsmødet.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre er fremlagt under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 31, stk. 1, litra a, hvoraf det fremgår, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager bl.a. omfatter fremme og fremskyndelse af samarbejdet om fuldbyrdelse af afgørelser mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne, og artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Som begrundelse for forslaget er der bl.a. peget på, at man i forholdet mellem medlemsstaterne, der er præget af en særlig gensidig tillid til de øvrige medlemsstaters retssystemer, bør gå ud over Europarådets eksisterende instrumenter vedrørende overførelse af fuldbyrdelse af straffedomme. Ifølge forslagsstillerne bør det fastsættes, at fuldbyrdelsesstaten principielt er forpligtet til at overtage egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold på dens område, som ved en endelig dom i en anden medlemsstat er idømt en frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning uafhængigt af de pågældendes samtykke, medmindre der foreligger bestemte grunde til at afslå dette. Det anføres i den forbindelse, at overførelse af domfældte til deres hjemland eller det land, som den domfældte har andre tætte forbindelser med, vil kunne sikre en bedre resocialisering af disse personer.

Der er generelt enighed blandt medlemsstaterne om følgende bestemmelser i forslaget:

- Artikel 1 (definitioner af begreberne "dom", "straf", "udstedende stat" og "fuldbyrdende stat")
- Artikel 2 (udpegelse af de kompetente myndigheder)
- Artikel 3 (formål, som er strafafsonerens resocialisering i den fuldbyrdende medlems-

stat)

- *Artikel 4 (procedure for fremsendelse af dommen og den europæiske fuldbyrdelsesordre)*
- *Artikel 6 (er udgået)*
- *Artikel 8: (anerkendelse af dommen og fuldbyrdelse af sanktionen)*
- *Artikel 9 a (delvis anerkendelse og fuldbyrdelse)*
- *Artikel 9 b (udsættelse af anerkendelsen af dommen)*
- *Artikel 10 a (tilbagetrækning af den europæiske fuldbyrdelsesordre)*
- *Artikel 10 b (midlertidig arrestation)*
- *Artikel 11 (overførsel af domfældte)*
- *Artikel 12 (transit)*
- *Artikel 13 (den lovgivning, der finder anvendelse på fuldbyrdelsen)*
- *Artikel 14 (specialitetsregel)*
- *Artikel 15 (amnesti, benådning og fornyet prøvelse)*
- *Artikel 16 (underretning fra udstedelsesstaten)*
- *Artikel 17 (underretning fra fuldbyrdelsesstaten)*
- *Artikel 18 (følgerne af overførsel af den domfældte)*
- *Artikel 18 a (sprog)*
- *Artikel 19 (omkostninger)*
- *Artikel 20 (forbindelse med andre aftaler og ordninger)*
- *Artikel 21 (gennemførelse)*
- *Artikel 22 (ikrafttræden)*

Der udestår at opnå enighed blandt medlemsstaterne om følgende bestemmelser i forslaget:

- *Artikel 3 a (betingelser for fremsendelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre)*
- *Artikel 5 (domfældtes samtykke og underretning af domfældte)*
- *Artikel 7 (krav om dobbelt strafbarhed)*
- *Artikel 9 (grunde til at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse)*
- *Artikel 10 (afgørelse om fuldbyrdelse af sanktionen og frister herfor)*
- *Artikel 19 a (fuldbyrdelse af sanktioner i forlængelse af en europæisk arrestordre)*
- *Artikel 20 a (overgangsbestemmelse)*

Betingelser for fremsendelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre (artikel 3 a)

Fuldbyrdelsesstaten skal som hovedregel give sit samtykke til fremsendelsen af en europæisk fuldbyrdelsesordre. Det gælder dog ikke, hvis den domfældte er statsborger i fuldbyrdelsesstaten og har sin faste bopæl der, eller hvis den domfældte er statsborger i fuldbyrdelsesstaten og

skal udvises dertil som følge af straffedommen.

Enhver medlemsstat kan afgive en erklæring om, at – i forhold til andre medlemsstater, som har afgivet samme erklæring – kræves der ikke samtykke fra denne stat til fremsendelse af en euro-pæisk fuldbyrdelsesordre, hvis den domfældte har fast bopæl der og har haft lovligt ophold i fuldbyrdelsesstaten i (kontinuerligt) mindst 5 år og er i besiddelse af en permanent opholdstilladelse, eller hvis den domfældte er statsborger i fuldbyrdelsesstaten (i andre situationer end nævnt ovenfor).

Udstedelsesstaten kan fremsende en europæisk fuldbyrdelsesordre, hvis den – eventuelt efter konsultation med den fuldbyrdende stat – finder, at afsoning i fuldbyrdelsesstaten vil fremme den domfældtes sociale reintegration. Medlemsstaterne skal i øvrigt sikre, at fuldbyrdelsesstatens beslutning om at samtykke til fremsendelsen af en europæisk fuldbyrdelsesordre eller ej, navnlig skal træffes med det formål for øje at fremme den domfældtes sociale reintegration.

Udstedelsesstaten kan inden fremsendelsen af den europæiske fuldbyrdelsesordre vælge at konsultere fuldbyrdelsesstaten. Konsultation er dog obligatorisk i sager, hvor fuldbyrdelsesstatens samtykke er påkrævet til fremsendelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre – og her skal fuldbyrdelsesstaten prompte svare på, om der kan ske fremsendelse.

Fuldbyrdelsesstaten har mulighed for at fremkomme med en begrundet udtalelse om, at overførsel af den domfældte ikke vil gavne dennes sociale reintegration.

Fuldbyrdelsesstaten og den domfældte kan på eget initiativ anmode udstedelsesstaten om at fremsende en europæisk fuldbyrdelsesordre. En sådan anmodning forpligter ikke udstedelsesstaten til at udstede en europæisk fuldbyrdelsesordre.

Domfældtes samtykke og underretning af domfældte (artikel 5)

Den domfældte skal som hovedregel give sit samtykke til at blive overført til fuldbyrdelsesstaten.

Det gælder dog ikke, hvis den domfældte overføres til sit statsborgerland, når den pågældende også har sin faste bopæl der, hvis den domfældte overføres til den medlemsstat, hvortil den pågældende vil skulle udvises efter løsladelse fra afsoning af dommen, eller hvis den domfældte overføres til den medlemstat, hvortil den domfældte er flygtet eller på anden måde vendt tilbage til i lyset af straffesagen mod den pågældende i udstedelsesstaten.

Hvis den domfældte befinder sig i udstedelsesstaten, skal vedkommende have lejlighed til at give sin holdning til kende mundtligt eller skriftlig. Den domfældtes holdning skal indgå i udstedelsesstatens overvejelser om, hvorvidt der skal udstedes en europæisk fuldbyrdelsesordre. Hvis der udstedes en europæisk fuldbyrdelsesordre, skal den domfældtes holdning fremsendes til fuldbyrdelsesstaten, særligt med henblik på en eventuel begrundet udtalelse fra fuldbyrdelsesstaten.

Krav om dobbelt strafbarhed (artikel 7)

Efter forslaget skal en række lovovertrædelser som defineret i udstedelsesstatens lovgivning (den såkaldte positiv-liste) medføre anerkendelse og fuldbyrdelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre på de betingelser, der er fastsat i rammeafgørelsen, og uden kontrol af dobbelt strafbarhed, hvis de i udstedelsesstaten kan straffes med frihedsstraf eller en frihedsberøvende foranstaltning af en maksimal varighed på mindst tre år. Positiv-listen svarer til den liste, som fremgår af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

For andre lovovertrædelser end de, som er omfattet af positiv-listen, kan fuldbyrdelsesstaten stille krav om dobbelt strafbarhed.

Medlemsstaterne kan endvidere erklære, at de ikke vil anvende positiv-listen.

Grunde til at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse (artikel 9)

Fuldbyrdelsesstaten kan afslå at anerkende dommen og fuldbyrde sanktionen hvis:

- *den europæiske fuldbyrdelsesordre er ufuldstændig eller klart ikke svarer til dommen,*
- *betingelserne for fremsendelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre (artikel 3 a, stk. 1) ikke er opfyldt,*
- *fuldbyrdelse af sanktionen ville være i strid med princippet om ne bis in idem*
- *fuldbyrdelsesstaten ikke anvender positiv-listen, og dommen vedrører en lovovertrædelse, som ikke er strafbar i fuldbyrdelsesstaten,*
- *sanktionen ikke kan fuldbyrdes på grund af forældelse efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning,*
- *sanktionen ikke kan fuldbyrdes, da der foreligger immunitet efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning,*
- *den domfældte på grund af sin alder ikke kan gøres strafferetligt ansvarlig for de handlinger, der ligger til grund for dommen, efter fuldbyrdelsesstatens lovgivning,*
- *der på tidspunktet, hvor fuldbyrdelsesstaten modtog dommen, mangler at blive afsonet min-*

- dre end seks måneder af dommen,*
- *dommen er afsagt in absentia, medmindre den domfældte er blevet indstævnet personligt eller på anden måde er blevet underrettet om tid og sted for retssagen, som førte til, at dommen blev afsagt in absentia, eller hvis den domfældte har tilkendegivet, at vedkommende ikke anfægter dommen,*
 - *udstedelsesstaten har afvist en anmodning fra fuldbyrdelsesstaten om at give samtykke til at fravige specialitetsreglen i artikel 14, stk. 1,*
 - *sanktionen indebærer psykiatrisk behandling eller hospitalsbehandling eller en anden form for foranstaltning, som indebærer frihedsberøvelse, som ikke kan fuldbyrdes af fuldbyrdelsesstaten i overensstemmelse med den pågældende stats retssystem eller sundhedsvæsen, eller*
 - *dommen vedrører en strafbar handling, som i henhold til fuldbyrdelsesstatens lovgivning betragtes som begået helt eller for en stor eller væsentlig dels vedkommende på denne stats område eller på et sted, der ligestilles hermed.*

For så vidt angår visse af afslagsgrundene skal den kompetente myndighed i fuldbyrdelsesstaten høre den kompetente myndighed i udstedelsesstaten på en hvilken som helst relevant måde, inden den beslutter ikke at anerkende og fuldbyrde en europæisk fuldbyrdelsesordre, og anmoder den i givet fald om straks at meddele de nødvendige supplerende oplysninger. Afslagsgrunden vedrørende territorialitet må i øvrigt kun anvendes undtagelsesvis og under hensyntagen til sagens specifikke omstændigheder.

Afgørelse om fuldbyrdelse af sanktionen og frister herfor (artikel 10)

Fuldbyrdelsesstaten træffer snarest muligt afgørelse om, hvorvidt dommen kan anerkendes og sanktionen fuldbyrdes og underretter udstedelsesstaten herom. Medmindre der foreligger en udsættelsesgrund træffes den endelige afgørelse om anerkendelse af dommen og fuldbyrdelse af sanktionen senest 90 dage efter modtagelsen af dommen og den europæiske fuldbyrdelsesordre. Hvis det undtagelsesvis ikke er muligt for fuldbyrdelsesstaten at overholde fristen underrettes udstedelsesstaten straks herom og om, hvor lang tid der skønnes nødvendig, før den endelige afgørelse kan træffes.

Fuldbyrdelse af sanktioner i forlængelse af en europæisk arrestordre (artikel 19)

Det følger af forslaget, at - uden at det griber ind i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre - finder bestemmelserne i den foreliggende rammeafgørelse anvendelse, med de fornødne tillempelser, på håndhævelsen af sanktioner, der er pålagt statsborgere i fuldbyrdelses-

staten eller personer bosat heri, hvis fuldbyrdelsesstaten (i henhold til artikel 5, stk. 3, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre) gør udlevering til udstedelsesstaten betinget af, at den domfældte sendes tilbage til fuldbyrdelsesstaten for at afsones straffen. Det samme gælder, hvis udstedelsesstaten har anmodet fuldbyrdelsesstaten om at udlevere den domfældte med henblik på fuldbyrdelse af en straffedom, og fuldbyrdelsesstaten i stedet for at udlevere den pågældende ønsker at overtage fuldbyrdelsen af straffen i medfør af artikel 4, stk. 6, i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

Anvendelsen af bestemmelserne i denne rammeafgørelse skal ske i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre.

Det er i øvrigt fastsat i forslaget, at Rådet har mulighed for på et senere tidspunkt at overveje, om der behov for mere detaljerede regler om behandlingen af sager vedrørende den europæiske arrestordre.

Overgangsbestemmelse (artikel 20 a)

Efter forslaget skal anmodninger modtaget inden den fastsatte frist for gennemførelse af rammeafgørelsen i national ret (2 år efter ikrafttrædelsen) behandles efter eksisterende regler om overførsel af domfældte. Anmodninger modtaget efter denne dato skal behandles efter reglerne i rammeafgørelsen.

Der åbnes dog efter forslaget op for, at medlemsstaterne kan erklære, at de som fuldbyrdelsesstat vil vedblive med at anvende eksisterende regler for så vidt angår anmodninger, som vedrører lovovertrædelser begået/domme afsagt før en dato, som fastsættes af medlemsstaten, og som ikke må være senere end datoen for rammeafgørelsens vedtagelse. Der lægges efter forslaget op til, at medlemsstaterne kan anvende reciprocitetsprincippet over for medlemsstater, som har gjort brug af denne mulighed.

3. Gældende dansk ret

3.1. Lov om international fuldbyrdelse af straf mv.

Reglerne om fuldbyrdelse her i landet af udenlandske afgørelser om straf mv. og om fuldbyrdelse i udlandet af danske afgørelser om straf mv. findes i lov om international fuldbyrdelse af straf mv. (lov nr. 323 af 4. juni 1986 med senere ændring).

Efter lovens kapitel 2 kan afgørelser, som er omfattet af Europarådets konvention om overførelse af domfældte (af 21. marts 1983) og tillægsprotokollen (af 18. december 1997), fuldbyrdes efter konventionens og protokollens regler.

Loven åbner endvidere (i kapitel 3) mulighed for, at afgørelser, som er omfattet af den europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger (af 28. maj 1970), kan fuldbyrdes efter reglerne i konventionens afsnit I, jf. afsnit II.

Loven indeholder herudover i kapitel 4 fælles regler om behandlingen af sager om fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark efter bl.a. lovens kapitel 2 og 3.

For så vidt angår den europæiske konvention om straffedømmes internationale retsvirkninger er denne ikke tiltrådt af samtlige EU-medlemsstater, og i praksis anvendes derfor – ved overførelse af personer, som er idømt frihedsstraf eller frihedsberøvende foranstaltning – den nyere konvention fra 1983 om overførelse af domfældte.

Sidstnævnte konvention, som alle EU-medlemsstater har ratificeret, indebærer bl.a., at en statsborger i et kontraherende land, som er idømt frihedsstraf i et andet kontraherende land, kan fremsætte anmodning om at blive overført til afsoning i sit hjemland. En sådan overførsel forudsætter efter konventionen, at en række betingelser er opfyldt, herunder bl.a. at begge de involverede lande samtykker i overførelsen. I den forbindelse er det fastsat i lovens § 2, stk. 2, at afgørelse om samtykke efter konventionen træffes af Justitsministeriet.

Det følger desuden af lovens § 3, stk. 1, at begrebet ”statsborger” i konventionens artikel 3, stk. 1, litra a, og stk. 4 (om betingelserne for overførelse), for Danmarks vedkommende bestemmes som personer, som har dansk indfødsret eller som har fast bopæl i riget.

Endelig fastsættes det, at fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser i Danmark sker efter reglerne i konventionens artikel 11 om omsætning af straffen, og at dette sker ved rettens foranstaltning. Justitsministeriet kan dog, hvis det ellers ikke vil være muligt at få en domfældt overført hertil, bestemme, at fuldbyrdelse kan ske efter reglerne i konventionens artikel 10 om fortsat fuldbyrdelse, jf. herved nærmere lovens § 3, stk. 2 og 3.

Konventionen om overførelse af domfældte indeholder herudover – i hovedtræk – følgende elementer:

- De kontraherende stater påtager sig i størst muligt omfang indbyrdes at samarbejde med

hensyn til overførelse af personer i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen. En egentlig forpligtelse for fuldbyrdelsesstaten til at acceptere domfældte statsborgere følger ikke af konventionen, og det er således op til den enkelte kontraherende stat – såfremt nærmere betingelser i øvrigt er opfyldt – at træffe beslutning om, hvorvidt overførelse bør tillades.

- En betingelse for, at en dømt person kan overføres, er bl.a., at den handling eller undladelse, som har foranlediget retsfølgen, er en forbrydelse efter fuldbyrdelsesstatens lov eller ville have været en forbrydelse, hvis den var begået på fuldbyrdelsesstatens eget område.
- Der kræves samtykke fra den domfældte eller, hvis de involverede lande af hensyn til den pågældendes alder, fysiske eller mentale tilstand anser det for nødvendigt, af den dømte persons retlige stedfortræder.
- Der skal tilvejebringes en række dokumenter og oplysninger af såvel udstedelsesstaten som fuldbyrdelsesstaten. Der stilles ikke krav om anvendelse af særlige formularer, og der fastsættes ikke bestemte tidsfrister for afgørelsen om og den faktiske overførelse af en domfældt til fuldbyrdelsesstaten.
- Fuldbrydelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning sker som nævnt ovenfor enten i form af fortsat fuldbrydelse (dvs. at fuldbyrdelsesstaten som udgangspunkt – medmindre særlige omstændigheder foreligger – er bundet af retsfølgens retlige karakter og varighed, således som den er bestemt af udstedelsesstaten), eller i form af omsætning af retsfølgen (dvs. at den i fuldbyrdelsesstaten foreskrevne fremgangsmåde anvendes). Der henvises nærmere til konventionens artikel 9-11.

For så vidt angår tillægsprotokollen til konventionen fra 1983 om overførsel af domfældte, fastsætter denne, at der på bestemte betingelser kan ske overførelse uden den pågældendes samtykke. Det drejer sig om de tilfælde, hvor domfældte enten har unddraget sig fuldbrydelsen ved at flygte til sit hjemland (statsborgerland), eller hvor der i udstedelsesstaten er truffet afgørelse om udvisning eller udsendelse af den pågældende. Tillægsprotokollen er ikke ratificeret af samtlige EU-medlemsstater. For en nærmere omtale af reglerne i tillægsprotokollen kan der i øvrigt henvises til Justitsministeriets vejledning af 2. december 2003.

Det bemærkes, at loven om international fuldbrydelse af straf mv. ikke gælder for afgørelser, der er omfattet af lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuld-

byrdelse af straf mv. I forhold til disse lande vil den hidtidige lov således fortsat skulle anvendes.

3.2. Udlevering

Rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af bl.a. udleveringsloven.

Udleveringsloven indeholder (i §§ 10 a-10 j) en række materielle betingelser for udlevering til medlemsstater inden for EU.

Af bestemmelsen i lovens § 10 a følger, at en person kan udleveres fra Danmark til en anden EU-medlemsstat med henblik på retsforfølgning eller straffuldbyrddelse, hvis den pågældende lovovertræddelse er omfattet af den opregning af forbryddelser, som fremgår af lovens såkaldte positiv-liste, og lovovertræddelsen efter den anmodende EU-medlemsstats lovgivning kan straffes med fængsel mv. i mindst 3 år. I de tilfælde, hvor der er tale om handlinger, som ikke er omfattet af den nævnte positiv-liste, kan udlevering til strafforfølgning kun ske, hvis den straffbare handling i den pågældende EU-medlemsstat kan medføre fængsel i mindst 1 år, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret. Udlevering til straffuldbyrddelse af en dom for handlinger, som ikke er omfattet af positiv-listen, kan kun ske, hvis den pågældende ved dommen er idømt fængsel eller en anden frihedsberøvende foranstaltning af mindst 4 måneders varighed, og en tilsvarende handling er strafbar efter dansk ret.

Af bestemmelsen i lovens § 10 b følger det, at ved udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til strafforfølgning kan der stilles vilkår om, at den pågældende overføres til Danmark med henblik på fuldbyrddelse af en eventuel fængselsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning (1. pkt.). Udlevering af en person, der er dansk statsborger eller har fast bopæl her i landet, til straffuldbyrddelse kan afslås, hvis straffen i stedet fuldbyrdes her i landet.

Udleveringsloven indeholder en række afslagsgrunde, som dels er obligatoriske (dvs. at der skal gives afslag), dels er fakultative (dvs. at der efter en konkret vurdering kan gives afslag), jf. herom nærmere lovens §§ 10 c-10 h.

Herudover fastsættes det i lovens § 10 i, at hvis det i særlige tilfælde, navnlig under hensyn til den pågældendes alder, helbredstilstand eller andre personlige forhold, må antages, at udleve-

ring ville være uforenelig med humanitære hensyn, skal udlevering udsættes, indtil de særlige forhold, der forhindrer udlevering ikke længere er til stede.

For så vidt angår spørgsmålet om gennemrejse (transit) reguleres dette i relation til udlevering til en anden EU-medlemsstat af bestemmelsen i udleveringslovens § 21, stk. 2.

Hvad særligt angår udlevering af lovovertrædere fra Danmark til Sverige og Finland, vil dette som udgangspunkt skulle ske efter reglerne i den nordiske udleveringslov.

3.3. Prøveløsladelse

Reglerne om prøveløsladelse fremgår af straffelovens 6. kapitel (§§ 38-42).

Af disse regler følger bl.a., at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst 2 måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, der bemyndiges dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Løsladelse på prøve kan ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst 2 måneder. Der henvises til straffelovens § 38, som også fastsætter, i hvilke tilfælde der ikke kan blive tale om prøveløsladelse.

Af straffelovens § 40 a fremgår det endvidere, at når halvdelen af straffetiden, dog mindst 4 måneder, er udstået, kan justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, ud over i de i § 38, 2. pkt., nævnte tilfælde beslutte, at den dømte skal løslades på prøve, hvis hensynet til retshåndhævelsen skønnes ikke at tale imod det, og hvis den dømte har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb, eller den dømtes forhold taler derfor.

For så vidt angår fængselsstraf på livstid afgør justitsministeren i henhold til straffelovens § 41, om den dømte skal løslades på prøve, når 12 år er udstået.

Der findes i øvrigt regler om prøveløsladelse i straffuldbyrdeleslovens kapitel 14 og i administrative forskrifter udstedt i henhold hertil.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. I forhold til de nugældende regler på området er der navnlig grund til at fremhæve følgende elementer:

Som det er fremgået ovenfor under punkt 3, indeholder ingen af de nuværende internationale instrumenter på området nogen egentlig forpligtelse til at overtage domfældte med henblik på fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller anden frihedsberøvende foranstaltning. En sådan forpligtelse følger imidlertid af forslaget, som således på dette punkt principielt vil indebære en ændring af den gældende retstilstand. Det skal dog bemærkes, at der i dag i praksis sker overførelse af domfældte, hvis betingelserne i 1983-konventionen om overførelse af domfældte, herunder kravet om dobbelt strafbarhed, er opfyldt.

En fravigelse af kravet om dobbelt strafbarhed med hensyn til visse anførte forbrydelser svarende til dem, der er indeholdt i positiv-listen i rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, vil betyde en ændret retstilstand. *Der er dog, som det fremgår ovenfor under punkt 2 efter forslagets artikel 7 mulighed for at stille krav om dobbelt strafbarhed.*

En eventuel udvidelse af det område, hvor der ikke kræves samtykke fra den domfældte, vil også betyde en ændret retstilstand. Det skal bemærkes, at der efter tillægsprotokollen til 1983-konventionen om overførelse af domfældte kan ske overførelse i visse tilfælde uden samtykke, jf. herom nærmere ovenfor under pkt. 3.1.

Også forslaget om, at anerkendelse af den endelige udenlandske fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning skal ske på grundlag af en formular, og om, at der fastsættes tidsfrister for afgørelsen om den europæiske fuldbyrdelsesordre og for overførelsen af den domfældte til fuldbyrdelsesstaten, vil betyde en ændret retstilstand.

Endelig kan det nævnes, at forslaget om, at fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning skal ske uden mulighed for omsætning af sanktionen, ligeledes vil ændre den gældende retstilstand.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes umiddelbart ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Det fremsatte forslag til Rådets rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne har været sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Told- og Skatteforbund, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

Præsidenten for Vestre Landsret har anført, at landsretten ikke finder at burde udtale sig om forslaget. Det samme er anført af **Dommerfuldmægtigforeningen**.

Domstolsstyrelsen, Politidirektøren i København og Politiforbundet i Danmark har oplyst, at forslaget ikke giver anledning til bemærkninger.

Præsidenten for Københavns Byret har anbefalet, at der bliver mulighed for at kræve, at dommen (inklusiv en dansk oversættelse) forelægges for retten til brug for afgørelsen om tilpasning, idet domstolene ikke bør være henvist til at træffe denne afgørelse alene på grundlag af en formular. Der henvises endvidere til udkastet til rammeafgørelse artikel 8, stk. 1, nr. 4, hvortil det bemærkes, at det – i det omfang en dom omfatter flere strafbare forhold – ikke uden videre vil være muligt at angive, hvilken del af sanktionen der vedrører én eller flere bestemte strafbare handlinger, og hvilken del der vedrører andre strafbare handlinger, idet sanktionen typisk vil blive fastsat efter en samlet vurdering af alle de forhold, der er til pådømmelse.

Rigspolitichefen har anført, at det må anses for væsentligt at fastholde en ordning, hvorefter domslandet frit kan afslå at lade en domfældt overføre til straffuldbyrdelse i et andet land, og at der således under ingen omstændigheder bør være pligt til at udstede en europæisk fuldbyrdesordre.

Rigsadvokaten har anført, at en gennemførelse af forslaget må antages at ville nødvendiggøre en ganske gennemgribende ændring af lovgrundlaget for overførsel af domfældte til afsoning i et andet land end domslandet. Rigsadvokaten anfører desuden, at man er enig i de betragtninger, der fremgår af grundnotatets afsnit om lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser samt i den foreløbige generelle danske holdning, hvorefter udviklingen af et EU-instrument på området for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af frihedsstraf m.v. kan støttes.

Foreningen af Politimestre i Danmark har udtalt, at man overordnet set kan tilslutte sig forslaget til rammeafgørelse.

Advokatrådet konstaterer, at en vedtagelse af forslaget til rammeafgørelse vil indebære, at en medlemsstat kan blive pålagt at forestå straffuldbyrdelsen over for en person, som har begået en handling, som medlemsstatens egen lovgivning anser for lovlig. Resultatet vil således kunne blive, at der vil kunne blive anbragt danske statsborgere i danske fængsler til afsoning af en dom, som er idømt ved en udenlandsk domstol for forhold, som danske lovgivere ikke ønsker at kriminalisere, eller eventuelt direkte er afkriminaliseret i Danmark. Efter Advokatrådets opfattelse bør det overvejes ganske nøje, om det er i medlemsstaternes interesse at skabe mulighed for, at ovenstående situation kan opstå, og om statsmagten i tilstrækkeligt omfang opfylder forpligtelsen til at beskytte sine befolkninger mod risiko for overgreb begået af andre medlemsstater.

Landsforeningen af beskikkede advokater har afgørende betænkeligheder ved, at kravet om dobbelt strafbarhed foreslås opgivet. Landsforeningen finder det positivt, hvis der bliver en pligt for fuldbyrdelsesstaten til at modtage egne statsborgere og personer med fast lovligt ophold til afsoning. Forudsætningen må imidlertid være, at den domfældte samtykker heri. Landsforeningen finder endvidere, at fastsættelse af tidsfrister, hvis der foreligger en endelig dom og begæring fra den domfældte, vil være ønskelig. Landsforeningen kan ikke anbefale, at der sker fuldbyrdelse uden omsætning af straffen.

Institut for Menneskerettigheder har oplyst, at instituttet på grund af utilstrækkelige ressourcer ikke har haft mulighed for at kommentere udkastet til rammeafgørelse.

6. Nærhedsprincippet

Som nævnt i det foreløbige nærhedsnotat, som er sendt til Folketingets Europaudvalg den 17. februar 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 25. februar 2005 har forslagsstillerne ikke i forslaget eller i den ledsagende note redegjort nærmere for forholdet til nærhedsprincippet.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at nærhedsprincippet er overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre, at der vil kunne ske en gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af endelige fængselsdomme eller andre frihedsberøvende foranstaltninger mellem EU-medlemsstaterne.

7. Andre landes kendte holdninger

Forslaget er fremsat af Østrig, Finland og Sverige. Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemslandes holdninger til forslaget.

8. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for udviklingen af et EU-instrument på området.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er i en udtalelse af 14. juni 2006 fremkommet med en række ændringsforslag (i alt 74) til det oprindelige forslag til rammeafgørelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *21. november 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om den europæiske fuldbyrdelsesordre samt et grundnotat om forslaget er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. marts 2005 og til Folketingets Retsudvalg den 2. august 2005.

Forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006, 1.-2. juni 2006 og 5.-6. oktober 2006 blev et samlenotat sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 3: Proceduremæssige rettigheder i straffesager i EU (KOM(2004)0328)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen fremsatte den 8. april 2004 et forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i EU (KOM(2004)328). Forslaget har været drøftet gennem længere tid i navnlig Arbejdsgruppen om materiel strafferet, uden at det er lykkedes at opnå væsentlige fremskridt i sagen. På et uformelt møde i Artikel 36-udvalget den 10. april 2006 fremlagde en række lande – som et alternativ til udkastet til rammeafgørelse – et udkast til resolution indeholdende et klart signal om viljen til at beskytte den enkeltes grundlæggende rettigheder i straffesager, herunder med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der blev på den baggrund opnået enighed om at nedsætte en foreløbig uformel ad hoc gruppe med henblik på bl.a. at undersøge, om der kunne findes et fælles grundlag for kompromis mellem de medlemslande, der ønsker en rammeafgørelse, og de medlemslande som har foreslået et ikke-bindende instrument. Formandskabet har efterfølgende – på baggrund af den uformelle ad hoc gruppes arbejde – fremlagt et udkast til (bindende) rammeafgørelse, der begrænser anvendelsesområdet for rammeafgørelsen til specifikke, fundamentale rettigheder, i form af ret til juridisk bistand, ret til effektiv tolkning og oversættelse af relevante dokumenter samt ret til information om essentielle procedurerettigheder. Der foreligger således to tekstforslag – et forslag til rammeafgørelse og et forslag til resolution – som hidtil er drøftet parallelt i arbejdsgruppen. Det finske formandskab forventes at forelægge sagen for Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende møde den 4.-5. december 2006, med henblik på at Rådet tager stilling til, om reguleringen af området skal finde sted i form af en rammeafgørelse eller i form af et ikke-bindende instrument. Endvidere forventes Rådet – hvis der kan opnås enighed om en rammeafgørelse – at skulle tage stilling til, hvilket anvendelsesområde en eventuel rammeafgørelse vil skulle have. På det foreliggende grundlag er det vanskeligt at tage stilling til, om sagen vil have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, men umiddelbart er det vurderingen, at dette ikke vil være tilfældet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side kan man generelt støtte en tilnærmelse af den strafprocessuelle lovgivning i medlemslandene, når dette er nødvendigt med henblik på at lette samarbejdet og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i straffesager.

1. Baggrund

Kommissionen har den 8. april 2004 fremlagt et forslag til Rådets rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328).

Kommissionens forslag til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union har været drøftet gennem længere tid i navnlig Arbejdsgruppen om materiel strafferet, uden at det er lykkedes at opnå væsentlige fremskridt i sagen.

På denne baggrund var der på det uformelle ministermøde (retlige og indre anliggender) i Wien den 12.-14. januar 2006 en overordnet, indledende drøftelse af spørgsmålet om mulighederne for – på EU-plan – at fastsætte krav til medlemslandenes straffeprocessuelle regler.

På det uformelle møde i Artikel 36-udvalget den 10. april 2006 fremlagde en række lande – som et alternativ til udkastet til rammeafgørelse – et udkast til resolution indeholdende et klart signal om viljen til at beskytte den enkeltes grundlæggende rettigheder i straffesager, herunder med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den praksis, der er fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Med henblik på en analyse af, hvorledes der kan opnås tilslutning til en løsning, som er acceptabel for alle medlemslande, blev der på mødet i Artikel 36-udvalget opnået enighed om at nedsætte en foreløbig uformel ad hoc gruppe.

Rådet (retlige og indre anliggender) blev på rådsmødet den 27.-28. april 2006 orienteret om status i sagen og det videre forløb af forhandlingerne.

Rådet (retlige og indre anliggender) blev på rådsmødet den 1.-2. juni 2006 på ny orienteret om status for den uformelle ad hoc gruppes arbejde og havde en drøftelse af sagens videre forløb. Der blev ikke opnået enighed om en løsningsmodel, som var acceptabel for alle medlemsstater, og navnlig spørgsmålet om karakteren af en eventuel EU-regulering (dvs. et juridisk bindende instrument eller ej) delte fortsat medlemsstaterne.

Rådet enedes dog om, at det videre arbejde skulle baseres på følgende principper:

- *der fastlægges alene minimumstandarder for de omfattede rettigheders indhold*
- *der skal være overensstemmelse med tilsvarende rettigheder i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, og medlemsstaterne vil ikke kunne gå under disse bestemmelsers beskyttelsesniveau*

- *anvendelsesområdet begrænses til specifikke, grundlæggende rettigheder, såsom ret til juridisk bistand, ret til effektiv tolkning og oversættelse af relevante dokumenter samt ret til information om essentielle procedurerettigheder, og der fastsættes generelle standarder frem for en detail-regulering af rettighedernes anvendelse i de enkelte medlemsstater, henset til disses forskellige strafprocessuelle systemer.*

Herudover blev der i Rådet opnået enighed om, at det videre arbejde med de proceduremæssige rettigheder endvidere skulle omfatte drøftelser af praktiske foranstaltninger.

Det forventes, at det finske formandskab på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 vil anmode Rådet om at tage stilling til, om reguleringen af området skal finde sted i form af en rammeafgørelse eller i form af et ikke-bindende instrument. Endvidere forventes Rådet – hvis der kan opnås enighed om en rammeafgørelse – at skulle tage stilling til, hvilket anvendelsesområde en eventuel rammeafgørelse vil skulle have.

2. Indhold

2.1. Den nedsatte uformelle ad hoc gruppe fik på mødet i Artikel 36-udvalget den 10. april 2006 til opgave at:

- undersøge om der findes et grundlag for kompromis mellem de medlemslande, som ønsker en rammeafgørelse, og de medlemslande som har foreslået et ikke-bindende instrument (med det sigte at gå videre med et bindende instrument),
- undersøge om et kompromis kunne være at begrænse anvendelsesområdet for forslaget til rammeafgørelse til specifikke fundamentale rettigheder (såsom retten til juridisk bistand, ret til effektiv tolkning og oversættelse af relevante dokumenter samt ret til information om essentielle procedurerettigheder),
- undersøge hvorledes de minimumsrettigheder, der skal være omfattet af instrumentet, kan udformes med respekt for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men således at instrumentet ikke direkte fastlægger, hvorledes disse rettigheder skal anvendes i specifikke sager,
- undersøge hvorledes mulige konflikter mellem instrumentet og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den praksis, der er fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, kan forhindres,
- udforme en ny tekst der kan tjene som et kompromis med henblik på at fremskynde forhandlingerne om forslaget til en rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager.

Den uformelle ad hoc gruppen har afholdt 2 møder (den 26. april 2006 og den 11. maj 2006).

Uanset at en række lande fortsat har forbehold med hensyn til det hjemmelsmæssige grundlag for et bindende instrument, blev der i den uformelle arbejdsgruppe opnået tilslutning til at arbejde videre med substansen af teksten, med henblik på at teksten eventuelt kan vedtages som en bindende retsakt.

2.2. Det seneste tekstudkast indeholder følgende bestemmelser, der relaterer sig til spørgsmålet om rammeafgørelsens formål og anvendelsesområde, som er det spørgsmål, der skal drøftes på rådsmødet:

Artikel 1 – Formålet med instrumentet

Det fremgår af artikel 1, stk. 1, at formålet med instrumentet er at etablere minimumsstandarder vedrørende specifikke fundamentale rettigheder i straffesager.

Artikel 1, stk. 2 (som fastslog, at "de i instrumentet nævnte rettigheder skal fortolkes med respekt for de forskellige juridiske systemer og traditioner i medlemsstaterne") er udgået i det foreliggende udkast.

Det følger af artikel 1, stk. 3, at medmindre andet fremgår af rammeafgørelsen har bestemmelser heri, der svarer til bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samme betydning og rækkevidde som konventionens bestemmelser, således som disse er fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Det følger videre af artikel 1, stk. 4, at "retsforfølgning" (criminal proceedings) og "anklages for en strafbar handling" (charged with a criminal offence) skal fortolkes i overensstemmelse med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I det omfang det fremgår af rammeafgørelsen, finder rettigheder indeholdt heri også anvendelse i forhold til personer, som er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning fra en international domstol eller tribunal.

2.3. Forslaget indeholder herudover følgende materielle bestemmelser (som ikke skal drøftes på rådsmødet):

Artikel 2 – Ret til information

Det følger af artikel 2, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at enhver person, der er genstand for en strafferetlig forfølgning skal gives effektiv information på et sprog, som den pågældende forstår, om mistankens karakter og om de procedurerettigheder, som den pågældende har.

Efter artikel 2, stk. 2, skal medlemsstaterne endvidere sikre, at enhver person, som er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning fra en international domstol eller tribunal gives effektiv information på et sprog, som den pågældende forstår, om baggrunden for vedkommendes anholdelse og enhver sigtelse mod den pågældende samt om de procedurerettigheder, som den pågældende har.

Denne information skal gives *straks*, jf. artikel 2, stk. 3.

Informationer nævnt i stk. 1 og 2, skal især inkludere information om retten til juridisk bistand, retten til retshjælp (beskikket en advokat), og retten til fri oversættelse og tolkning, jf. artikel 2, stk. 3.

Artikel 3 – Ret til juridisk bistand

Ifølge artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne tage de nødvendige skridt til at sikre, at enhver person, som *anklages for en strafbar handling*, har ret til juridisk bistand.

Retten til juridisk bistand skal i det mindste indebære, at den pågældende har passende muligheder, tid og faciliteter til at kommunikere og konsultere en advokat, jf. artikel 3, stk. 2.

Efter artikel 3, stk. 3, skal medlemsstaterne tage de nødvendige skridt til at sikre, at en person, som er frihedsberøvet før retssagen, har ret til juridisk bistand for at sikre en retfærdig rettergang. Denne bistand skal finde sted under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats nationale system, den juridiske relevans knyttet til disse procedurer og i særdeleshed for alvorlige overtrædelser, behovet for at beskytte efterforskningen.

Uanset stk. 1 skal retten til juridisk bistand være mulig, når den pågældende person er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning fra *en international domstol eller tribunal*.

Artikel 4 – Retten til gratis juridisk bistand

Det følger af artikel 4, stk. 1, at hvis en person, der er genstand for strafferetlig forfølgning *eller som er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning fra en international domstol eller tribunal*, helt eller delvist ikke kan bære udgiften til juridisk bistand på grund af den pågældendes økonomiske situation, skal udgiften bæres helt eller delvist af medlemsstaten i henhold til national ret, hvis hensynet til retfærdighed kræver det.

Artikel 5 – Ret til tolkning

Det følger af artikel 5, stk. 1, at medlemsstaterne skal tage de nødvendige skridt til at sikre, at en enhver person, som er genstand for en strafferetlig forfølgning, eller som er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning fra *en international domstol eller tribunal*, skal tilbydes gratis tolkning, når en procedure kræver den pågældendes medvirken, og hvis den pågældende ikke forstår eller taler sproget.

Tolkningen omtalt i stk. 1, skal organiseres således, at der garanteres den pågældende en effektiv og retfærdig rettergang, jf. artikel 5, stk. 2.

Efter artikel 5, stk. 3, skal retten til tolkning også omfatte personer med høre- eller talehandicaps.

Artikel 6 – Ret til oversættelse af dokumenter

Efter artikel 6 skal medlemsstaterne tage de nødvendige skridt til at sikre, at en person, som er genstand for strafferetlig forfølgning, eller som er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning *fra en international domstol eller tribunal* – hvis den pågældende ikke forstår sproget – tilbydes gratis oversættelse af dokumenter *eller tolkning*, som er relevant for den pågældendes deltagelse i procedurer og som er nødvendige for at sikre en retfærdig rettergang.

Artikel 8 – Bestemmelse om "ikke-regression"

Det følger af artikel 8, at intet i rammeafgørelsen skal anses for at begrænse eller fravige de rettigheder og proceduremæssige garantier, der er sikret i henhold Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller i henhold til national ret i medlemsstaterne, for så vidt angår sidstnævnte som giver en bedre beskyttelse end rammeafgørelsen.

Rammeafgørelsen indeholder desuden regler i artikel 7 om evaluering og i artikel 9-10 om gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende ret

3.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Danmark har den 31. marts 1953 ratificeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og er således folkeretligt forpligtet til at overholde konventionen. Konventionen med tilhørende protokoller er endvidere ved lov nr. 285 af 29. april 1992 med senere ændringer gjort til en del af gældende dansk ret (jf. nu lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998). Denne nationale inkorporering ændrer dog ikke ved de bestående folkeretlige forpligtelser.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder bl.a. bestemmelser om anklagedes ret til underretning om en sigtelse, om ret til forsvarerbistand, herunder i visse tilfælde uden betaling, samt i visse tilfælde ret til vederlagsfri tolkning.

Den centrale bestemmelse om retten til en retfærdig rettergang i konventionens artikel 6 har følgende ordlyd i den danske oversættelse:

”Stk. 1. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Dommen skal afsiges i et offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensyn til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

Stk. 2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

Stk. 3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal mindst have ret til følgende:

- a) at blive underrettet snarest muligt, udførligt og på et sprog, som han forstår, om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham;
- b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar;

- c) at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer, som han selv har valgt, og, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for juridisk bistand, at modtage den uden betaling, når dette kræves i retfærdighedens interesse;
- d) at afhøre eller lade afhøre imod ham førte vidner og at få vidner for ham tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner, der føres imod ham;
- e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten.”

Udover Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har navnlig retsplejeloven betydning for de forhold, der er omfattet af rammeafgåelsen. Retsplejelovens regler er i vidt omfang suppleret af administrative regler. I det følgende gennemgås de relevante regler i navnlig retsplejeloven og administrative forskrifter.

3.2. Adgang til juridisk bistand

Retsplejeloven indeholder i kapitel 66 (§§ 729-741) bestemmelser om sigtede og hans forsvar.

Det følger af retsplejelovens § 730, stk. 1, at sigtede er berettiget til at vælge en forsvarer. Er sigtede under 18 år, og har den pågældende ikke indgået ægteskab, tilkommer valget forældremyndighedens indehaver, som er berettiget til at optræde på sigtedes vegne.

I visse sager, hvor sigtede ikke selv har valgt en forsvarer, vil der i stedet blive beskikket en offentlig forsvarer. Retsplejelovens § 731 regulerer således, hvornår der skal beskikkes en forsvarer for sigtede (obligatorisk forsvar), og retsplejelovens § 732 regulerer, hvornår der i øvrigt kan beskikkes en forsvarer for sigtede/tiltalte (fakultativt forsvar). Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”§ 731. Offentlig forsvarer bliver, for så vidt sigtede ikke selv har valgt en forsvarer, eller den valgte forsvarer udebliver, at beskikke,

- a) når sigtede fremstilles for retten med henblik på varetægtsfængsling eller opretholdelse af anholdelsen,
- b) når der, forinden tiltale er rejst, skal afhøres vidner, eller besigtigelse skal ske eller syn eller skøn afgives til brug under domsforhandling, dog at retshandlingen ej bliver at udsætte efter forsvarers tilstedekomst, når det må befrygtes, at beviset derved ville spildes,

- c) når der er spørgsmål om beslaglæggelse af en formue eller en del af denne, jf. § 802, stk. 3.
- d) når tiltale er rejst i sager, der skal behandles under medvirken af domsmænd,
- e) når tiltale er rejst i sager, i hvilke der bliver spørgsmål om højere straf end bøde,
- f) når der i anledning af indankning eller begæring om genoptagelse af en sag eller undtagelsesvis i anledning af kære, jf. § 972, stk. 2, skal finde mundtlig forhandling sted for retten,
- g) når vidners eller syns- eller skønsmænds beedigede forklaring begæres til brug under en i udlandet indledet straffesag,
- h) i alle tilfælde, hvor retten i medfør af § 29, stk. 1, og stk. 3, nr. 3, beslutter, at afhøring af sigtede skal foregå for lukkede døre,
- i) når sager, hvor der er spørgsmål om fængselsstraf, fremmes i medfør af § 847, stk. 3, nr. 4.

Stk. 2. I det under litra e nævnte tilfælde og i det i § 922, stk. 4, nævnte tilfælde bliver offentlig forsvarer kun at beskikke, når den sigtede (eller hans værge) begærer det. Herom skal der gives sigtede lejlighed til at udtale sig.

§ 732. I andre tilfælde end de i § 731 nævnte kan der, såvel før som efter at tiltale er rejst, beskikkes sigtede offentlig forsvarer, når retten efter sagens beskaffenhed, sigtedes person eller omstændighederne i øvrigt anser det for ønskeligt og sigtede ikke selv har skaffet sig bistand af en forsvarer.

Stk. 2. Begæring om beskikkelse af en offentlig forsvarer kan fremsættes såvel af sigtede som af politiet. Justitsministeren fastsætter regler om vejledning af sigtede om adgangen til at begære en forsvarer beskikket. Det skal af politirapporten fremgå, at den sigtede har modtaget behørig vejledning. Politiet drager omsorg for, at spørgsmålet indbringes for retten.

Stk. 3. Beslutninger, hvorefter forsvarer skal beskikkes, kan ikke påklages for højere ret. Imod beslutninger, hvorved beskikkelse af forsvarer nægtes, kan kære til højere ret finde sted.”

Med hjemmel i retsplejelovens § 732, stk. 2, 2. pkt., har Justitsministeriet i bekendtgørelse nr. 467 af 26. september 1978 fastlagt nærmere regler om vejledning af sigtede om adgangen til at begære en forsvarer beskikket.

Det fremgår bl.a. af bekendtgørelsen, at politiet, når sigtelsen vedrører en lovovertrædelse, som efter loven kan medføre højere straf end bøde (med undtagelse af færdselsforseelser), vej-

leder sigtede om adgangen til at begære en offentlig forsvarer beskikket. Det fremgår endvidere af bekendtgørelsen, at vejledningen skal gives samtidig med, at sigtede gøres bekendt med, at han ikke er forpligtet til at udtale sig, dvs. inden afhøringen påbegyndes, jf. retsplejelovens § 752, stk. 1, hvorefter en sigtet skal gøres udtrykkeligt bekendt med sigtelsen og med, at han ikke er forpligtet til at udtale sig, inden politiet afhører pågældende.

Justitsministeriet har endvidere udsendt cirkulæreskrivelse nr. 12154 af 12. juni 2001 om underretning til pårørende eller andre om en anholdelse, om anholdtes lejlighed til at kontakte en advokat og om anholdtes adgang til at få tilkaldt lægelig bistand.

Det fremgår bl.a. af cirkulæreskrivelsen, at politiet uden ugrundet ophold skal give anholdte lejlighed til at kontakte en advokat, der opfylder betingelserne for at kunne virke som forsvarer i sagen, jf. retsplejelovens kapitel 66.

Der findes ikke i dansk ret særlige regler om forsvarerbeskikkelse til unge mellem 15 og 18 år. Derimod indeholder retsplejelovens § 821 e en bestemmelse om, at der under visse nærmere angivne omstændigheder efter anmodning fra forældremyndighedens indehaver eller fra politiet kan beskikkes en advokat for en person under 15 år.

Juridisk bistand til personer, der i udlandet er sigtet, tiltalt eller dømt for en strafbar handling, og som begæres udleveret fra Danmark med henblik på enten straffuldbyrdelse eller strafforfølgning, er reguleret i henholdsvis udleveringsloven (lovbekendtgørelse nr. 110 af 18. februar 1998 om udlevering af lovovertrædere som ændret ved lov nr. 280 af 25. april 2001, lov nr. 378 af 6. juni 2002, lov nr. 433 af 10. juni 2003 og lov nr. 1160 af 19. december 2003) og den nordiske udleveringslov (lov nr. 27 af 3. februar 1960 om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige, som ændret ved lov nr. 251 af 12. juni 1975, lov nr. 433 af 31. maj 2000, lov nr. 378 af 6. juni 2002 og lov nr. 433 af 10. juni 2003).

Det følger af udleveringslovens § 14, stk. 1, samt § 18b, stk. 3, jf. § 14, stk. 1, at der skal beskikkes en forsvarer for den, som søges udleveret, medmindre den pågældende selv vælger en forsvarer, når politiet iværksætter den undersøgelse, der er nødvendig for at afgøre om betingelserne for udlevering er opfyldt. Bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 66 om beskikkelse og valg af forsvarer finder i øvrigt tilsvarende anvendelse i sådanne sager.

Ligeledes følger det af den nordiske udleveringslovs § 12, stk. 1, at de i retsplejelovens kapitel 66 indeholdte regler om beskikkelse og valg af forsvarer tilsvarende finder anvendelse i sager

om udlevering. Offentlig forsvarer skal dog altid beskikkes, når den, der begæres udleveret, fremsætter ønske herom.

Spørgsmålet om, hvem der kan møde som forsvarer, er ligeledes reguleret i retsplejelovens kapitel 66. Af særlig betydning i denne sammenhæng er bestemmelserne i retsplejelovens §§ 730, stk. 2, og 733, stk. 1. Retsplejelovens § 730, stk. 2, regulerer, hvem den sigtede selv kan vælge som forsvarer. Hvorimod retsplejelovens § 733, stk. 1, regulerer, hvem der kan beskikkes som forsvarer for den sigtede.

Det følger af retsplejelovens § 730, stk. 2, at der som udgangspunkt kun kan vælges en forsvarer blandt de advokater, der er berettiget til at møde for vedkommende ret eller blandt de personer, der særligt er beskikket af justitsministeren som offentlige forsvarere ved vedkommende ret. Retten kan dog, når det under hensyn til sagens karakter og øvrige omstændigheder findes forsvarligt, tillade, at der som forsvarer vælges en advokat fra et andet nordisk land. Endvidere kan retten undtagelsesvis tilstede, at andre uberygtede personer over 18 år benyttes som forsvarere.

For så vidt angår de beskikkede forsvarere følger det af retsplejelovens § 733, at justitsministeren efter overenskomst antager et passende antal af de til møde for vedkommende domstol berettigede advokater eller, om fornødent, andre dertil egnede personer til at beskikkes som offentlige forsvarere. I påtrængende tilfælde kan også en advokat, der ikke er antaget af justitsministeren, men dog berettiget til at møde for vedkommende ret, beskikkes til forsvarer. Efter sigtedes begæring kan endvidere en advokat, der ikke er antaget af justitsministeren, beskikkes til forsvarer, for så vidt han er mødeberettiget for den pågældende ret og er villig til at lade sig beskikke.

Bestemmelserne indebærer, at der som udgangspunkt kun kan vælges eller beskikkes forsvarere blandt advokater, der har den fornødne møderet. Undtagelsesvist kan der dog vælges og beskikkes andre (egnede) personer.

Betingelserne for at opnå beskikkelse som advokat og advokaternes møderet for domstolene er henholdsvis reguleret i retsplejelovens kapitel 12 (§§ 119-130) og 13 (§§ 131-136).

Retsplejeloven indeholder endvidere bestemmelser om konkret afvisning af henholdsvis valgt og beskikket forsvarer, herunder bestemmelser om tilbagekaldelse af beskikkelse i forswarets interesse.

Således fremgår det af retsplejelovens § 733, stk. 2, og § 736, stk. 2, at retten ved kendelse kan nægte at beskikke den advokat, som sigtede ønsker som forsvarer eller tilbagekalde en allerede meddelt beskikkelse, hvis forsvarerens medvirken ud fra retsplejemæssige hensyn til sagens behørig fremme, herunder særligt hensynet til medsigtedes tarv, ikke kan anses for forsvarlig, eller der er påviselig risiko for, at advokaten vil hindre eller modvirke sagens opklaring. Under tilsvarende betingelser kan retten på ethvert tidspunkt under sagen ved kendelse afvise en valgt forsvarer, jf. retsplejelovens § 730, stk. 3. Der skal i så fald på begæring beskikkes sigtede en offentlig forsvarer.

Endvidere følger det af retsplejelovens § 736, stk. 1, at beskikkelsen kan tilbagekaldes, når det findes nødvendigt i forswarets interesse, samt, for så vidt sagen derved ikke forhales, efter begæring af sigtede, når han har truffet overenskomst om forswarets udførelse uden udgift for det offentlige.

Retsplejelovens kapitel 66 indeholder herudover en række bestemmelser om forsvarers inhabilitet i konkrete sager, jf. retsplejelovens §§ 730, stk. 4, og 734.

For så vidt angår spørgsmålet om omkostningerne ved den juridiske bistand fremgår det af retsplejelovens § 741, stk. 1, at den offentlige forsvarer modtager vederlag fra statskassen. Vederlag til en valgt forsvarer vedkommer derimod som udgangspunkt ikke det offentlige, jf. retsplejelovens § 1007, stk. 2, 1. pkt., 1. led. Retten kan dog undtagelsesvis, når det efter sagens særlige omstændigheder findes rimeligt, at sigtede har valgt den pågældende til forsvarer, hos det offentlige tilkende denne et beløb, der ikke kan overstige, hvad der i sagen ville være blevet tilkendt en beskikket forsvarer, jf. § 1007, stk. 2, 1. pkt., 2. led.

Retsplejelovens kapitel 91 (§§ 1007-1014a) regulerer i øvrigt generelt spørgsmålet om sagsomkostninger, herunder i hvilket omfang, den sigtede efterfølgende skal dække disse. Således fremgår det af retsplejelovens § 1007, stk. 1, at det offentlige, i straffesager, som forfølges af en offentlig myndighed, udreder omkostningerne ved sagens behandling og straffens fuldbyrdelse med forbehold af ret til at få dem erstattet efter de øvrige regler i retsplejelovens kapitel 91.

For så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang den sigtede har pligt til at erstatte det offentliges sagsomkostninger, herunder udgifter til forsaret, har navnlig bestemmelserne i retsplejelovens §§ 1008, stk. 1-4, og 1010, stk. 1, betydning.

Udgangspunktet efter disse bestemmelser er, at den sigtede skal betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne til forsvarerbistand, hvis han findes skyldig. Frifindes han derimod, skal han som udgangspunkt ikke erstatte det offentlige de omkostninger, som sagen har medført, herunder omkostningerne til beskikket forsvarer.

Udgifter, herunder til forsvarerbistand, der er foranlediget af, at den tiltalte selv har anket, kæret eller begæret en sag genoptaget, dækkes endvidere af tiltalte, hvis det pågældende skridt ikke har ført til en forandring til hans fordel. Har anklagemyndigheden derimod anket, kæret eller begæret sagen genoptaget, skal tiltalte alene dække sagens omkostninger, hvis den nye behandling af sagen har medført et mere ugunstigt resultat for ham.

Omkostninger, som er forårsagede ved andres fejl eller forsømmelser, skal som udgangspunkt ikke dækkes af den domfældte. Herudover har retten generelt mulighed for i dommen at begrænse omkostningsansvaret, når den finder, at dette ellers ville komme til at stå i åbenbart misforhold til domfældtes skyld og vilkår.

Retsplejelovens bestemmelser om sagsomkostninger suppleres af straffuldbyrdelseslovens kapitel 16 og særligt bekendtgørelse nr. 394 af 17. maj 2001 om opkrævning og inddrivelse m.v. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger samt den administrative behandling af sager om eftergivelse af bøder og konfiskationsbeløb (bødebekendtgørelsen), der bl.a. regulerer spørgsmål om opkrævning af sagsomkostninger, henstand med betaling og afdragsvis betaling af sagsomkostninger samt inddrivelse af sagsomkostninger. Der er ikke hjemmel til at eftergive sagsomkostninger, men derimod mulighed for at afskrive disse som uerholdelige, navnlig på grund af skyldnerens økonomiske forhold. Afskrivning af sagsomkostninger som uerholdelige indebærer, at betalingspligten fortsat består, men der indtil videre ikke foretages mere for at inddrive sagsomkostningerne.

Til brug for behandlingen af sager om opkrævning, inddrivelse m.v. af bl.a. sagsomkostninger har Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen) udsendt en vejledning nr. 11 af 5. februar 2003 om opkrævning og inddrivelse m.v. af bøder, konfiskationsbeløb og sagsomkostninger samt eftergivelse af bøder og konfiskationsbeløb (bødevejledningen), der bl.a. indeholder et afsnit om vurdering af skyldnerens betalingsevne, herunder betydningen af at skyldneren har daglig fælles hushold med andre.

Udgifter til beskikket forsvarer for personer, der begæres udleveret, afholdes af det offentlige, medmindre retten under særlige omstændigheder bestemmer, at de skal betales af den, som

søges udleveret, jf. udleveringsloven § 14, stk. 2, og § 18b, stk. 3, jf. § 14, stk. 2, samt den nordiske udleveringslovs § 12, stk. 2.

3.3. Adgang til tolkning og oversættelse

Regler om tolkning i retssager findes i retsplejelovens § 149.

Det fremgår af bestemmelsens stk. 1, at retssproget er dansk, og at afhøring af personer, der ikke er det danske sprog mægtig, så vidt muligt skal ske ved hjælp af en translatør. Hvis retten mener, at den har fornødent kendskab til det fremmede sprog, kan tilkaldelse af tolk dog undlades i straffesager uden for domsforhandling for landsret.

Endvidere fremgår det af bestemmelsens stk. 5, at forhandling med og afhøring af døve og svært hørehæmmede så vidt muligt skal foregå ved hjælp af en uddannet tolk. Forhandling med og afhøring af øvrige hørehæmmede og døvblevne skal efter begæring fra vedkommende så vidt muligt foregå ved hjælp af en uddannet tolk. For så vidt angår stumme kan afhøring eller forhandling foregå ved skriftlige spørgsmål og svar eller efter begæring så vidt muligt ved hjælp af en tolk. Den døve, hørehæmmede, døvblevne eller stumme har endvidere adgang til at lade sig bistå af en døvekonsulent, tunghørekonsulent eller lignende under retsmøder.

Retsplejelovens § 149 indeholder herudover bestemmelser om oversættelse til dansk af dokumenter affattet på et fremmed sprog, jf. stk. 2, særlige regler for nordiske statsborgere om oversættelse af dokumenter mellem dansk og de øvrige nordiske sprog, jf. stk. 3, samt regler om afholdelse af udgifter til tolkning, jf. stk. 4.

Endelig indeholder retsplejelovens § 149, stk. 6, regler om tolkes og tegnsprogkyndiges inhabilitet svarende til reglerne for dommeres inhabilitet i retsplejelovens §§ 60-61 samt i øvrigt en generel bestemmelse om, at de regler, der gælder for vidner tilsvarende finder anvendelse på tolke og tegnsprogskyndige med de lempelser, der følger af forholdets natur, og for så vidt ikke andet særlig er foreskrevet.

Retsplejeloven indeholder ikke herudover bestemmelser om tolkning og oversættelse. Det er dog et almindeligt princip i retsplejen, at en person, der ikke taler dansk, skal tilbydes den fornødne assistance.

Generelt er det politi og anklagemyndighed, der efter retsplejeloven har ansvaret for, at den anklagede forud for domsforhandlingen er gjort bekendt med grundlaget for og omstændighe-

derne omkring sigtelsen og tiltalen. Politi og anklagemyndighed er overladt et vist skøn i relation til, hvorledes underretningen skal ske, herunder om og i givet fald hvilke/hvor mange dokumenter der skal oversættes til et sprog, som den sigtede/tiltalte forstår, og om underretningen skal ske skriftligt eller mundtligt.

Der findes ikke i dansk ret regler, der fastlægger specifikke kvalitetskrav til den tolkning, der ydes i forbindelse med straffesager, samt kontrol af tolkningens kvalitet. Som ovenfor nævnt følger det dog af retsplejelovens § 149, stk. 1, at afhøringen af personer, der ikke taler og forstår dansk, så vidt muligt skal ske ved hjælp af en translatør, det vil sige en person, der af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er beskikket som translatør og tolk, jf. lov om translatører og tolke (lovbekendtgørelse nr. 181 af 25. marts 1988, som ændret senest ved lov nr. 227 af 21. april 1999). Tilsvarende følger det af retsplejelovens § 149, stk. 5, at forhandling med og afhøring af døve, døvblevne og hørehæmmede så vidt muligt skal ske ved hjælp af en uddannet tolk.

I tilknytning til retsplejelovens § 149, stk. 5, har Justitsministeriet udstedt cirkulære nr. 124 af 26. juni 1990 om forhandling med og afhøring af døve, hørehæmmede, døvblevne og stumme. Cirkulæret henviser til, at det efter bemærkningerne til retsplejelovens § 149, stk. 5, kun meget sjældent vil kunne forekomme, at en afhøring af en døv, døvbleven eller hørehæmmet må gennemføres uden tolkebistand. Cirkulæret indskærper endvidere den døves, døvblevnes, hørehæmmedes eller stummes adgang til under forhandlinger og afhøringer af lade sig bistå af en bisidder med henblik på at eventuelle misforståelser undgås, jf. også retsplejelovens § 149, stk. 5, 4. pkt., og forudsætter, at de berørte myndigheder vejleder den døve, døvblevne, hørehæmmede eller stumme om denne adgang samt – i de tilfælde hvor tolkebistand ikke er obligatorisk – om adgangen til at begære bistand af en uddannet tolk.

For så vidt angår kvaliteten af sprogtolkning fremgår det i øvrigt af Rigspolitichefens Kundgørelse I, nr. 11, senest af 23. juni 2004 om en samlet rekrutterings- og administrationsordning for tolke, at politiet så vidt muligt skal anvende uddannede tolke frem for ikke-uddannede. Kundgørelsen indeholder i øvrigt bl.a. retningslinier for politiets tolkefortegnelse, behandling af klager over tolke, politiets samarbejde og omgang med tolke samt tolkes opgaver.

En arbejdsgruppe nedsat af Domstolsstyrelsen afgav i april 2003 en rapport om tolkebistand i retssager. I rapporten redegøres blandt andet for de mulige retlige og praktiske problemstillinger, som er forbundet med tolkebistand i retssager. I forbindelse med udarbejdelse af rapporten har arbejdsgruppen endvidere udarbejdet en vejledning om tolkning i retten samt en blanket til brug ved indgåelse af aftale om tolkning i retten. Vejledningen, der både retter sig til brugerne

af tolke samt til tolkene selv, har til formål at sikre de bedste muligheder for opnåelse af en optimal tolkning og indeholder bl.a. afsnit om forberedelse af en tolkeopgave, tolketekniske regler og tolkeetiske regler.

For så vidt angår spørgsmålet om hvem der skal betale for tolkning, fremgår det af retsplejelovens § 149, stk. 4, at udgifter til tolkning i sager, hvori en statsborger i et andet nordisk land er part, afholdes af statskassen. Det samme gælder udgifter til oversættelse af dokumenter mellem dansk og de øvrige nordiske sprog. Retten kan i øvrigt bestemme, at udgifterne skal godtgøres af parterne i overensstemmelse med lovens almindelige regler om sagsomkostninger. Ved cirkulære nr. 104 af 7. juli 1989 har Justitsministeriet imidlertid i § 2 generelt fastlagt, at udgifter til tolkning i straffesager afholdes endeligt af statskassen. Dette gælder også udgifter til tolkning for døve, hørehæmmede, døvblevne og stumme i sager, der behandles af retten, jf. Justitsministeriets cirkulære nr. 124 af 26. juni 1990.

3.4. Skriftlig underretning af mistænkte og anklagede om deres rettigheder

For så vidt angår orientering af mistænkte og anklagede om deres rettigheder fremgår det af retsplejelovens § 752, stk. 1, at en sigtet forud for politiets afhøring skal gøres bekendt med, at han ikke har pligt til at udtale sig. Sigtede skal samtidig vejledes om adgangen til at begære en offentlig forsvarer beskikket, jf. pkt. 3.2. ovenfor. Der findes ikke generelle regler om, at denne vejledning til sigtede skal gives skriftligt.

Særligt for så vidt angår anholdte har Justitsministeriet ved cirkulæreskrivelse nr. 12154 af 12. juni 2001 fastsat nærmere regler om den anholdtes adgang til selv at underrette pårørende eller andre om en anholdelse, kontakte en advokat samt anmode om at blive tilset af en læge. Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at den anholdte skal orienteres om de rettigheder, der følger af cirkulæreskrivelsen, og at orienteringen af den anholdte skal gennemføres på et sprog, som den anholdte forstår.

Med henblik på orientering af den anholdte, når denne er indbragt på politistationen, har Rigspolitichefen udarbejdet en skriftlig vejledning, som findes på dansk, engelsk, tysk, fransk, spansk, tyrkisk og arabisk.

Den skriftlige vejledning skal altid udleveres til den anholdte, medmindre det er åbenbart, at den pågældende ikke forstår én af de sproglige versioner, vejledningen foreligger i. I så fald skal vejledning om den anholdtes rettigheder uden ugrundet ophold sikres på anden måde – eventuelt ved tilkaldelse af tolk. I tilfælde af, at det helt undtagelsesvist måtte vise sig ikke at

være muligt at vejlede den anholdte om rettighederne efter denne cirkulæreskrivelse, inden den pågældende skal løslades – f.eks. fordi det ikke er muligt at tilvejebringe tolkebistand – bør en skriftlig vejledning på engelsk i almindelighed udleveres til den anholdte ved løsladelsen.

Det fremgår endvidere af cirkulæreskrivelsen, at iagttagelsen af reglerne om vejledning skal noteres i anholdelsesrapporten eller anholdelsesprotokollen. Udarbejdes der ikke anholdelsesrapport eller lignende, skal der i stedet foretages notat i døgnrapporten. I tilfælde, hvor orienteringen af den anholdte ikke er sket ved udlevering af den skriftlige vejledning på dansk, skal det tillige anføres, hvordan orientering så er sket. Har det været nødvendigt at løslade den anholdte, uden at det har været muligt at orientere anholdte på et sprog, som pågældende forstår, skal det endvidere udtrykkeligt anføres, hvordan vejledning er søgt sikret, herunder hvad politiet har gjort for at finde en tolk.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som tidligere nævnt forventes der på rådsmødet alene en drøftelse af spørgsmålet om, hvorvidt der skal være tale om en rammeafgørelse eller et ikke-bindende instrument, samt af spørgsmålet om en eventuel rammeafgørelses anvendelsesområde.

Et ikke-bindende instrument vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser – og det vil ikke (i den nuværende udformning) have statsfinansielle konsekvenser.

For så vidt angår udkastet til rammeafgørelse, vurderes den foreslåede artikel 1 om formålet med instrumentet ikke umiddelbart at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det bemærkes herved, at der er tale om minimumskrav, at ”medmindre andet fremgår af rammeafgørelsen har bestemmelser heri, der svarer til bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samme betydning og rækkevidde som konventionens bestemmelser, således som disse er fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis” og at udtrykkene ”retsforfølgning” (criminal proceedings) og ”anklages for en strafbar handling” (charged with a criminal offence) skal fortolkes i overensstemmelse med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som fastlagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Det bemærkes endvidere, at såfremt den senest fremlagte tekst – som er gengivet oven for under punkt 2 – vil komme til at udgøre grundlaget for en kommende rammeafgørelse, er den umiddelbare vurdering, at den materielle tekst ikke vil have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det forhold, at rammeafgørelsen – i modsætning til EMRK artikel 6 –

opstiller krav i forhold til beskyttelse af personer, som er genstand for en europæisk arrestordre eller en udleveringsanmodning fra en international domstol eller tribunal, vurderes således – med den nuværende udformning af de materielle bestemmelser – ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

De foreliggende udkast til henholdsvis rammeafgørelse og resolution er væsentligt forskellige fra Kommissionens oprindelige forslag til rammeafgørelse (KOM(2004)328).

Det pågældende forslag blev på sædvanlig vis været sendt i høring. De høringssvar, som er modtaget indeholder en række bemærkninger, som ikke er relevante i forhold til det nu foreliggende udkast til henholdsvis rammeafgørelse og resolution. De pågældende høringssvar er derfor ikke medtaget.

I stedet for kan der henvises til det samlenotat, som er oversendt til udvalgene forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

6. Nærhedsprincippet

Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man generelt støtte en tilnærmelse af den strafprocessuelle lovgivning i medlemslandene, når dette er nødvendigt med henblik på at lette samarbejdet og den gensidige anerkendelse af retlige afgørelser i straffesager.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har den 12. april 2005 afgivet udtalelse om forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union

(KOM(2004)328). Det følger heraf (med henvisning til en udtalelse fra Parlamentets Retsudvalg), at Europa-Parlamentet er enig i Kommissionens valg af retsgrundlag. Fastlæggelsen af fælles grundlæggende principper er efter Europa-Parlamentets opfattelse med til at øge medlemsstaternes tillid til hinandens retssystemer, og en rammeafgørelse synes at være et rigtigt instrument med henblik på at opnå dette mål.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *21. november 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

En statusrapport vedrørende forslaget til rammeafgørelse om visse proceduremæssige rettigheder i straffesager i Den Europæiske Union (KOM(2004)328) blev forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005. Et grundnotat vedrørende forslaget blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 16. december 2004.

Sagen er senest forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006.

Dagsordenspunkt 4: Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM (2005)475)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget har til formål at sikre beskyttelsen af personoplysninger, der behandles inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne (afsnit VI i Traktaten om den Europæiske Union). Forslaget skal sikre, at grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger, finder anvendelse i hele EU, navnlig med henblik på gennemførelse af tilgængelighedsprincippet, og at udvekslingen af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne ikke hindres af, at databeskyttelsesniveauerne i medlemsstaterne er forskellige. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes i sin nuværende udformning at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, mens det umiddelbart vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. *Forslaget har i løbet af forhandlingerne undergået en lang række ændringer, og der er således i den foreliggende udgave tale om et væsentlig ændret udkast til rammeafgørelse i forhold til det oprindelige forslag fra Kommissionen. Som en konsekvens heraf er flere af de bemærkninger, som er fremkommet, især fra politiet, anklagemyndigheden og domstolene, i forbindelse med den hjemlige høring over det oprindelige forslag til rammeafgørelse, ikke længere relevante. Det drejer sig bl.a. om nogle tidligere bestemmelser om personoplysningers pålidelighed og kategorisering heraf samt meget detaljerede bestemmelser om adgang til at behandle personoplysninger i forskellige sammenhænge. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Det finske formandskab har oplyst, at det stiler mod, at Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende rådsmøde den 4.-5. december 2006 vil skulle drøfte et udkast til kapitel 1 (om anvendelsesområde), kapitel 2 (om generelle behandlingsregler) og kapitel 3 (om særlige behandlingsregler) med henblik på at opnå politisk enighed om disse dele af teksten i rammeafgørelsen. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udviklingen af et EU-instrument, der fastlægger (mindste-)regler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Der udestår dog – set med danske øjne – fortsat en række problemer, som må løses, før man fra dansk side kan tilslutte sig forslaget.*

1. Baggrund

Kommissionen har fremlagt et forslag til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personop-

lysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM (2005) 475)

Som begrundelse for forslaget har Kommissionen overordnet henvist til følgende:

”Den 4. november 2004 vedtog Det Europæiske Råd Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU. I dette program opfordres Kommissionen til inden udgangen af 2005 at fremsætte forslag til gennemførelse af tilgængelighedsprincippet for derved at forbedre udvekslingen af oplysninger på tværs af grænserne mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder. I Haag-programmet understreges det, at forslagene fuldt og helt skal opfylde de væsentligste krav på databeskyttelsesområdet.

I juni 2005 vedtog Rådet og Kommissionen en handlingsplan for gennemførelsen af Haag-programmet..... I henhold til handlingsplanen skal Kommissionen i 2005 fremsætte 1) ”forslag om fastlæggelse af et tilgængelighedsprincip for retshåndhævelsesrelevant information” og 2) ”forslag om passende garantier og effektive retsmidler i forbindelse med overførsel af personoplysninger med henblik på politimæssigt og retsligt samarbejde i straffesager....”

Denne rammeafgørelse skal sikre beskyttelsen af personoplysninger, der behandles inden for rammerne af det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem EU-medlemsstaterne (afsnit VI i TEU). Den tager sigte på at forbedre dette samarbejde, navnlig for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og under streng overholdelse af de væsentligste krav på databeskyttelsesområdet. Den skal sikre, at de grundlæggende rettigheder – navnlig retten til privatlivets fred og beskyttelsen af personoplysninger – vil blive beskyttet i hele EU, navnlig med henblik på at gennemføre tilgængelighedsprincippet. Den skal desuden sikre, at udvekslingen af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne ikke hindres af, at databeskyttelsesniveauerne i medlemsstaterne er forskellige.”

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse skal ses i sammenhæng med spørgsmålet om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder på grundlag af det såkaldte tilgængelighedsprincip.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 orienterede det østrigske formandskab om status for forhandlingerne om udkastet til rammeafgørelse.

Det finske formandskab har oplyst, at det stiler mod, at Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende rådsmøde den 4.-5. december 2006 vil skulle drøfte et udkast til kapitel I (om anvendelsesområde), kapitel II (om generelle behandlingsregler) og kapitel III (om særlige behandlingsregler) med henblik på at opnå politisk enighed om disse dele af teksten i rammeafgørelsen.

2. Indhold

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse er fremsat under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), særlig artikel 30 om fælles handling vedrørende politisamarbejde, artikel 31 om fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager samt artikel 34, stk. 2, litra b, hvoraf det fremgår, at Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen kan vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Forslaget indeholder generelle regler for lovligheden af behandlingen af personoplysninger, bestemmelser vedrørende specifikke former for databehandling (videregivelse og at stille personoplysninger til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder, yderligere behandling, navnlig videregivelse af oplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder), den registreredes rettigheder, fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandlingen, klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner, tilsynsmyndigheder og en arbejdsgruppe vedrørende beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger samt straffuldbyrdelse.

Forslaget indeholder på nuværende tidspunkt følgende bestemmelser:

Formål, definitioner og anvendelsesområde

I artikel 1 beskrives rammeafgørelsens formål og anvendelsesområde.

Det fremgår af bestemmelsen, at formålet med rammeafgørelsen er at fastsætte fælles standarder, der skal sikre beskyttelsen af fysiske personer for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, jf. afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, *samtidig med at borgernes frihed sikres, og de får et højt tryghedsniveau.*

Bestemmelsen beskriver rammeafgørelsens anvendelsesområde, således at den finder anvendelse på hel eller delvis automatisk behandling af personoplysninger og anden behandling, der ikke er automatisk, som udgør eller skal udgøre en del af en kompetent myndigheds register med henblik på at forebygge, undersøge, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser samt fuldbyrde straf..

Rammeafgørelsen gælder ikke for behandling af personoplysninger i Den Europæiske Politienhed (Europol), Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust) og toldinformations-systemet, der er etableret i henhold til den konvention, der har hjemmel i artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om brug af informationsteknologi på toldområdet og alle ændringer heraf.

Bestemmelsen fastslår videre, at rammeafgørelsen ikke berører væsentlige nationale sikkerhedsinteresser eller særlige efterretningsaktiviteter inden for området vedrørende statens sikkerhed.

Bestemmelsen fastslår endelig, at rammeafgørelsen ikke fratager medlemsstaterne muligheden for at yde garantier for beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, der er mere omfattende end dem, der er fastsat i denne rammeafgørelse, men at sådanne bestemmelser ikke må begrænse eller forbyde videregivelsen af personoplysninger til de kompetente myndigheder i andre medlemsstater af årsager, der vedrører beskyttelsen af personoplysninger som fastsat i denne rammeafgørelse.

I artikel 2 er begreberne "personoplysninger", "behandling af personoplysninger", "register med personoplysninger", "den registeransvarlige", "registerfører", "tredjemand", "modtager", "den registreredes samtykke", "internationale organer eller organisationer", "kompetente myndigheder", "markering" og "blokering" defineret.

Der er i vidt omfang tale om definitioner, som svarer til de definitioner, der fremgår af persondataloven (og det bagvedliggende persondatadirektiv).

Definitionerne af begreberne "internationale organer eller organisationer" og "kompetente myndigheder" samt "markering" og "blokering" er dog udtryk for en nyskabelse.

Ved "internationale organer eller organisationer" forstås organer eller organisationer, der er oprettet ved internationale aftaler.

"Kompetente myndigheder" defineres som politi, toldvæsen, retlige og andre kompetente myndigheder i medlemsstaterne, *der i henhold til national lovgivning har beføjelse til at afsløre, forebygge, efterforske eller retsforfølge straffelovsovertrædelser og kriminelle aktiviteter samt fuldbyrde straf, jf. artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union.*

"Markering" defineres som markering af lagrede personoplysninger, uden at det er hensigten at begrænse den fremtidige behandling af disse oplysninger.

"Blokering" defineres som en markering af lagrede personoplysninger med den hensigt at begrænse den fremtidige behandling af disse oplysninger.

Artikel 3, der tidligere beskrev rammeafgørelsens anvendelsesområde, er nu skrevet sammen med artikel 1.

Almindelige betingelser for lovlig behandling af personoplysninger

I artikel 4 er der fastsat en række grundlæggende principper vedrørende oplysningernes pålidelighed. Disse principper svarer *stor set* til, hvad der følger af persondataloven (og det bagvedliggende persondatadirektiv).

Det følger således af artikel 4, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger

- skal behandles rimeligt og lovligt
- skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål *og ikke videre behandles på en måde uforenelig med disse formål.*
- skal være tilstrækkelige og relevante og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles *og/eller videre behandles.*
- skal være rigtige og om nødvendigt ajourførte; der træffes alle rimelige foranstaltninger for at slette eller berigtige personoplysninger, der er urigtige eller ufuldstændige i forhold til de formål, hvortil de indsamles, eller de formål, hvortil de behandles, slettes eller berigtiges; medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelser om forskellige grader af rigtighed og pålidelighed i forbindelse med databehandlingen og skal sikre, at der *så vidt muligt* sondres mellem oplysningerne afhængig af deres grad af rigtighed og pålidelighed
- ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil de indsamles eller i forbindelse med hvilke at de videre behandles.

Det fremgår af bestemmelsen, at det påhviler den registeransvarlige at sikre, at de nævnte bestemmelser overholdes.

I artikel 5 fastlægges der kriterier for retmæssig databehandling. Bestemmelsen foreskriver således, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at de kompetente myndigheder

kun må behandle personoplysninger, hvis dette er hjemlet i lovgivningen. *Det foreskrives videre, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at det kun er lovligt at behandle personoplysninger, hvis det er nødvendigt for forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen og retsforfølgningen af straffelovsovertrædelser eller fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner.*

Det fremgår videre af artikel 5, stk. 3, at medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelser om, at det er lovligt at (videre) behandle oplysninger til andre formål end dem, som den oprindelige behandling vedrørte, hvis det er nødvendigt for at opfylde lovlige formål af samfundsmæssig interesse, som ikke er uforenelige med de formål, som følger af stk. 2, herunder bl.a. forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af andre straffelovsovertrædelser samt straffuldbyrdelse af forhold andre end dem, som den oprindelige behandling vedrørte, eller andre former for judicielle, administrative eller disciplinære formål, som er direkte forbundet med de formål, som er nævnt i stk. 2, eller beskyttelse af en persons rettigheder og friheder, forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed, historiske, statistiske eller videnskabelige formål, såfremt medlemsstaterne giver de fornødne sikkerhedsgarantier, f.eks. anonymisering af de berørte personers navne, eller ethvert andet formål, såfremt den pågældende registrerede har givet sit samtykke dertil.

Artikel 6 foreskriver regler for behandling af særlige kategorier af oplysninger. *Efter denne bestemmelse må medlemsstaterne, når kriterierne i artikel 5 er opfyldt, kun tillade behandling af personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger om helbredsforhold og seksuelle forhold, når det er strengt nødvendigt. Medlemsstaterne skal give passende (ekstra) sikkerhedsgarantier. Det skal – som et minimum – ikke være tilladt at udvælge en særlig gruppe af personer alene på baggrund af disse oplysninger.*

Efter artikel 6, stk. 2, skal medlemsstaterne fastsætte betingelserne for behandling af oplysninger om nationale identifikationsnumre. Bestemmelsen svarer til persondatadirektivet artikel 7, stk. 8.

Efter artikel 7 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger ikke kan lagres længere end, hvad der er nødvendigt i forhold til det formål, hvortil de blev indsamlet eller videre behandlet.

Medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om hensigtsmæssige tidsfrister for lagring af personoplysninger eller om regelmæssig kontrol af behovet for lagringen og sørge for at have proceduremæssige foranstaltninger for at sikre, at tidsfristerne for lagring af personoplysninger

overholdes. *Personoplysninger skal slettes eller arkiveres, når det ikke længere er nødvendigt at lagre dem i forhold til de formål, hvortil de blev indsamlet eller videre behandlet.*

Videregivelse og at stille personoplysninger til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder

Artikel 8 (hvoraf det fremgik, at medlemsstaterne skulle fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger kun kan videregives til eller stilles til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder *i overensstemmelse med reglerne i kapitel II*), er slettet, idet bestemmelsen anses for at være overflødig.

Efter artikel 9 skal medlemsstaterne *tage alle rimelige skridt for at sikre*, at personoplysninger som ikke længere er rigtige eller ajourførte, ikke videregives eller stilles til rådighed for andre medlemsstater. *I den forbindelse skal medlemsstaterne sikre, i det omfang det er praktisk muligt, at kvaliteten af personoplysninger kontrolleres, før de videregives eller stilles til rådighed. I forbindelse med al videregivelse af personoplysninger skal, så vidt muligt, tilgængelig information tilføjes, som gør den modtagende medlemsstat i stand til at vurdere oplysningernes grad af rigtighed eller pålidelighed.*

Hvis personoplysningerne blev videregivet uden anmodning kontrollerer den myndighed, der modtog dem, straks, om de er nødvendige til det formål, hvortil de blev videregivet.

Det fremgår videre af artikel 9, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger, der modtages fra en anden medlemsstats myndighed, slettes:

- *hvis oplysningerne ikke burde have været videregivet, stillet til rådighed eller modtaget.*
- *efter en tidsfrist, der er fastsat i den anden medlemsstats lov, hvis den myndighed, der videregav eller stillede de pågældende oplysninger til rådighed har informeret den myndighed, der modtog dem, om tidsfristen, da de pågældende oplysninger blev videregivet eller stillet til rådighed, medmindre personoplysningerne skal bruges til en igangværende efterforskning, retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller en igangværende fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner.*

Personoplysninger slettes ikke, men blokeres i overensstemmelse med national ret, hvis der er rimelig grund til at tro, at en sletning kunne påvirke den registreredes interesser, der skal beskyttes. Blokerede oplysninger anvendes eller videregives kun til de formål, der gjorde, at de ikke blev slettet.

Efter artikel 10 skal medlemsstaterne tilstræbe at sikre, at al udveksling af personoplysninger registreres eller dokumenteres med henblik på at kontrollere tilladeligheden af søgningerne, lovligheden af behandlingen, selvkontrol og til at sikre dataenes integritet og sikkerheden omkring dem.

Den myndighed, der har registeret eller dokumenteret oplysningerne, meddeler straks dette til den kompetente tilsynsmyndighed på dennes anmodning. Den kompetente tilsynsmyndighed må kun anvende oplysningerne til kontrol af databeskyttelsen, til at sikre en ordentlig databehandling samt dataenes integritet og sikkerheden omkring dem og for at sikre ordentlig information til den registrerede.

Yderligere behandling, navnlig yderligere videregivelse og overførsel af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder

Efter artikel 11 skal medlemsstaterne – uden at dette griber ind i artikel 5, stk. 3 – fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed kun må behandles til andre formål end dem, de oprindeligt blev modtaget til eller stillet til rådighed for, eller stilles til rådighed for andre myndigheder i en anden medlemsstat, hvis det er nødvendigt for følgende formål:

- forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller fuldbyrdelse af andre strafferetlige sanktioner i forbindelse med andre straffelovsovertrædelser end dem den oprindelige behandling vedrørte, eller
- retslige, administrative og disciplinære formål, der direkte vedrører de formål, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2, eller
- forebyggelse af alvorlige og overhængende trusler mod den offentlige sikkerhed, eller
- historiske, statistiske eller videnskabelige formål, såfremt medlemsstaterne giver de fornødne sikkerhedsgarantier, f.eks. anonymisering af de berørte personers navne, eller
- til ethvert andet formål tilladt under artikel 5(3), hvis den kompetente myndighed, der har videregivet eller stillet personoplysningerne til rådighed, har godkendt dette, eller den pågældende registrerede har givet sit samtykke hertil.

Det fremgår videre af artikel 11, stk. 2, at i tilfælde af ekstraordinære proceduremæssige krav eller af ekstraordinære følsomme oplysninger kan den kompetente myndighed, der har videregivet eller stillet personoplysningerne til rådighed, kræve, at der skal indhentes et forudgående samtykke fra denne i forbindelse med behandlinger af disse oplysninger til et andet formål end de formål, hvortil disse oplysninger blev videregivet, eller pålægge andre betingelser for anvendelsen af disse oplysninger. Dette finder ikke anvendelse på gensidig retshjælp i straffesager.

Artikel 12-14 er slettet som overflødige.

I artikel 15 er der fastsat bestemmelser om overførsel til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer. Af bestemmelsen følger, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder ikke *må overføres yderligere* til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer, undtagen hvis *en sådan overførsel* er i overensstemmelse med rammeafgåelsen og *at mindst alle følgende krav er opfyldt; at der er lovhjemmel til overførelsen, at* overførslen er nødvendig til de formål, hvortil de blev videregivet eller stillet til rådighed, eller med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af straffelovsovertrædelser, eller for at forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed eller mod en person, *at* den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, som har videregivet eller stillet de pågældende oplysninger til rådighed for den kompetente myndighed, der har til hensigt selv at *overføre dem yderligere*, har givet sit forudgående samtykke hertil, samt *at* der sikres en passende grad af databeskyttelse i tredjelandet eller det internationale organ, til hvem de pågældende oplysninger overføres.

Medlemsstaterne sikrer, at det i lyset af alle omstændigheder omkring hver overførsel eller kategori af overførsler vurderes, om tredjelandet eller det internationale organ sikrer en passende grad af beskyttelse af oplysningerne. Vurderingen baseres navnlig på en undersøgelse af følgende elementer: oplysningernes art, behandlingens formål og varighed, oprindelseslandet og det endelige bestemmelsesland, de retsregler - almindelige regler eller sektorregler - der finder anvendelse i kraft i det pågældende tredjeland eller organisation, samt de regler for god forvaltningsskik og de sikkerhedsforanstaltninger, der gælder der, samt at modtageren af de overførte oplysninger opstiller tilstrækkelige sikkerhedsgarantier. *Det kan fastslås, at et tredjeland eller en international organisation sikre et passende beskyttelsesniveau ud fra national lov eller indgåede internationale forpligtigelser med hensyn til at beskytte privatlivets fred og den enkeltes grundlæggende friheder og rettigheder*

De tidligere formuleringer i artikel 15, der forudsatte anvendelsen af komitologiproceduren, er slettet.

Medlemsstaterne og Kommissionen underretter gensidigt hinanden, hvis de mener, at et tredjeland eller et internationalt organ ikke sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

Uanset stk. 1, litra d, og stk. 2 (om tilstrækkeligt beskyttelsesniveau) kan personoplysninger, der modtages fra den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, yderligere overføres til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer, som ikke sikrer et passende beskyttelsesniveau, hvis det er absolut nødvendigt for at

- beskytte en medlemsstats væsentlige interesser, eller*
- forebygge en umiddelbart forestående alvorlig fare, der truer den offentlige sikkerhed eller en eller flere specifikke personer, eller*
- hvis den registrerede har givet sit samtykke til den påtænkte overførsel, eller*
- hvis overførelsen er nødvendig eller følger af retsregler fortsat for at beskytte en vigtig samfundsinteresse eller for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, eller*
- hvis overførelsen er nødvendigt for at beskytte den registreredes vitale interesser.*

Artikel 16 om nærmere regler for indførelse af komitologiprocedure er slettet.

Artikel 17 (hvoraf det fremgik, at artikel 15 ikke fandt anvendelse, hvis det i særlovgivning som omhandlet i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union var eksplicit fastsat, at personoplysninger modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed ikke må videregives eller kun videregives på mere specifikke betingelser) *er slettet, idet spørgsmålet om forholdet mellem rammeafgørelsen og andre mere specifikke databeskyttelsesregler reguleres i artikel 34.*

Artikel 18 foreskriver, at *den modtagende medlemsstat i særlige tilfælde*, af den kompetente myndighed, hvorfra personoplysningerne blev modtaget, eller af hvem de blev stillet til rådighed, *kan blive anmodet om*, at give informationer om *hvad oplysningerne bruges til samt om den videre behandling af oplysningerne.*

Den registreredes rettigheder

I artikel 19 er der fastsat udførlige bestemmelser om underretning af den registrerede person.

Efter bestemmelsen i artikel 19, *stk. 1*, skal medlemsstaterne *fastsætte*, at den registeransvarlige eller dennes repræsentant *på anmodning skal give den registrerede, hos hvem oplysninger, der relaterer sig til ham, indsamles med den pågældendes viden, en række nærmere angivne informationer vederlagsfrit.*

*For så vidt angår de tilfælde, hvor oplysningerne ikke er indhentet hos den registrerede, eller er indhentet hos ham uden hans kendskab eller vidende om at oplysninger, der relaterer sig til ham bliver indsamlet, fastsættes det, at den registeransvarlige eller dennes repræsentant skal give den registrerede en række nærmere angivne informationer vederlagsfrit, så snart det ikke længere er nødvendigt at hemmeligholde oplysninger af hensyn til retshåndhævelsen. Denne pligt gælder kun, når det under hensyn til de særlige forhold, hvorunder oplysningerne indsamles, er nødvendigt at give yderligere informationer for at garantere en retfærdig behandling i forhold til den registrerede. Den gælder ikke, når den registrerede allerede er bekendt hermed, eller det viser sig at være umuligt eller vil involvere en uforholdsmæssig indsats at give denne information eller når en af grundene til afslag i *stk. 2* foreligger.*

Følgende informationer skal gives: Den registeransvarliges og eventuelt dennes repræsentants identitet, formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt samt retten til *adgang til* og til berigtigelse af personoplysninger vedrørende den registrerede selv.

Oplysninger må kun nægtes udleveret eller kun udleveres i begrænset omfang, hvis det er nødvendigt for at sætte den registeransvarlige i stand til at udføre sine lovbestemte opgaver på tilfredsstillende vis, for at undgå at skade igangværende efterforskninger, undersøgelser eller retssager eller forhindre de kompetente myndigheder i at udføre deres retmæssige opgaver, for at beskytte den offentlige sikkerhed og den offentlige orden i en medlemsstat, for at beskytte tredjemands rettigheder og friheder *eller for at beskytte den enkeltes personlige sikkerhed.*

Artikel 20 er slettet. *Dele af indholdet af artikel 20 er sammenskrevet med den nuværende artikel 19.*

I artikel 21 er der fastsat bestemmelser om den registrerede persons ret til adgang til samt berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger.

Efter bestemmelsen skal medlemsstaterne sikre enhver registreret *eller den myndighed, der fører tilsyn med den registeransvarlige, og som handler på anmodning af den registrerede ret til på anmodning,*

- hos den registeransvarlige frit og uhindret og uden større ventetid eller større udgifter at få oplyst, om der behandles personoplysninger om den pågældende, samt få information om modtagerne eller kategorien af modtagere af oplysningerne, og at få meddelt letforståelig information om *oplysningerne, der er omfattet af behandlingen*

- *efter omstændighederne at opnå berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, som ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med rammeafgørelsen, navnlig hvis de er ufuldstændige eller urigtige*

- *når det er hensigtsmæssigt at markere oplysninger på anmodning af den registrerede, hvis den registrerede bestrider deres rigtighed, og det ikke kan afgøres, om de er rigtige eller ej. En sådan markering slettes kun med den registreredes samtykke eller på grundlag af en afgørelse truffet af den kompetente ret eller af den kompetente tilsynsmyndighed*

- at få udvirket, at tredjemand, til hvem sådanne oplysninger er blevet videregivet, underrettes om enhver berigtigelse, sletning eller blokering, der er foretaget, medmindre underretning viser sig umulig eller er uforholdsmæssig vanskelig

Enhver foranstaltning, den registrerede har ret til i henhold til bestemmelsen, kan nægtes, hvis dette er nødvendigt for at sætte den registeransvarlige i stand til at udføre sine lovbestemte opgaver på tilfredsstillende vis, for at undgå at skade igangværende efterforskninger, undersøgelser eller retssager, for at beskytte den offentlige sikkerhed og den offentlige orden i en medlemsstat, for at beskytte tredjemands rettigheder og friheder *eller for at beskytte den enkeltes personlige sikkerhed.*

Et afslag på at nyde de rettigheder, der er omhandlet i bestemmelsen, eller en begrænsning heraf gives skriftligt. Hvis en anmodning ikke efterkommes eller kun i begrænset omfang efterkommes, informerer den registeransvarlige den registrerede om, at han kan klage til den kompetente tilsynsmyndighed. *Denne klageret gælder ikke, hvis medlemsstaternes nationale lov hjemler et andet retsmiddel i forbindelse med denne nægtelse, eller hvis informationerne er blevet nægtet eller begrænset af den kompetente tilsynsmyndighed selv.*

Årsagerne til afslaget eller begrænsningen skal ikke videreformidles til den registrerede, hvis dette skader formålet hermed. I så fald informerer den registeransvarlige den registrerede om, at han kan klage til den kompetente tilsynsmyndighed. *Denne klageret gælder ikke, hvis medlemsstaternes nationale lov hjemler et andet retsmiddel i forbindelse med denne nægtelse, eller hvis informationerne er blevet nægtet eller begrænset af den kompetente tilsynsmyndighed selv.*

Hvis den registrerede klager, *skal den myndighed, som har med klagen at gøre, behandle klagen*. Under behandlingen af klagen informerer *denne myndighed* kun den registrerede om, hvorvidt *den registeransvarlige har handlet korrekt eller ej*.

Efter artikel 22 skal medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at der skal træffes passende foranstaltninger for at sikre, at i de tilfælde, hvor den registeransvarlige berigtiger, blokerer eller sletter personoplysninger efter en anmodning herom, *informerer leverandørerne og modtagerne af disse oplysninger om ændringerne af personoplysningerne, medmindre dette viser sig umuligt eller involverer en uforholdsmæssig indsats*.

Det fremgår af bestemmelsens stk.2, at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at den kompetente myndighed, der videregav eller stillede personoplysninger til rådighed for en anden medlemsstats kompetente myndighed, straks informerer sidstnævnte, medmindre det viser sig umuligt eller involverer en uforholdsmæssig indsats, hvis det skulle vise sig, efter meddelelse herom fra den registrerede eller på anden måde, at de pågældende oplysninger ikke burde være videregivet eller stillet til rådighed, eller at der er videregivet eller stillet urigtige eller forældede oplysninger til rådighed. Hvis den modtagende myndighed har rimelig grund til at tro, at de modtagne personoplysninger er urigtige eller skal slettes, informerer den straks den kompetente myndighed, der videregav eller stillede de pågældende oplysninger til rådighed.

Fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandlingen

Efter artikel 23 (som svarer til, hvad der følger af persondatadirektivet) må enhver, der udfører arbejde under den registeransvarlige eller registerføreren, herunder registerføreren selv, og som får adgang til personoplysninger, kun behandle disse efter instruks fra den registeransvarlige, bortset fra tilfælde der er fastsat i lovgivningen. Alle personer, der skal arbejde med eller inden for en kompetent myndighed i en medlemsstat, er bundet af fortrolighedsregler.

I artikel 24 (som i vidt omfang svarer til hvad der følger af persondatadirektivet) opstilles der en række krav til behandlingssikkerheden.

Af bestemmelsen fremgår bl.a., at medlemsstaterne skal fastsætte bestemmelser om, at den registeransvarlige skal gennemføre hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte personoplysninger mod uagtsomt eller ulovligt at blive destrueret eller ved et uheld at gå tabt, blive ændret, blive videregivet eller givet adgang til uden bemyndigelse hertil, navnlig når databehandlingen involverer overførsel via et netværk eller rådighedsstillelse af oplysninger ved at give direkte elektronisk adgang, og mod alle andre ulovlige former for

databehandling, idet der tages hensyn til navnlig risiciene i forbindelse med behandlingen og arten af de oplysninger, der skal beskyttes.

Disse foranstaltninger skal under hensyn til det aktuelle tekniske niveau og de omkostninger, som er forbundet med deres iværksættelse, tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forhold til de risici, som behandlingen indebærer, og arten af de oplysninger, som skal beskyttes. Foranstaltningerne vurderes som værende nødvendige, hvis den dermed forbundne indsats står i passende forhold til det tilstræbte sikkerhedsniveau.

Med henblik på elektronisk databehandling af oplysninger skal hver medlemsstat træffe passende foranstaltninger til at sikre, at uautoriserede personer ikke kan få adgang til de anlæg, der benyttes til behandling af personoplysninger (kontrol med fysisk adgang til anlæggene), at databærerne hverken kan læses, kopieres, ændres eller fjernes af uautoriserede personer (kontrol med databærere), at der ikke kan ske uautoriseret lagring af oplysninger, og at uautoriserede personer hverken kan få kendskab til, ændre eller slette lagrede personoplysninger (kontrol med lagring), at edb-systemerne ikke via datatransmissionsanlæg kan benyttes af uautoriserede personer (brugerkontrol), at personer med bemyndigelse til at anvende et elektronisk databehandlingssystem kun har adgang til de oplysninger, der er omfattet af deres adgangstilladelse (kontrol med dataadgangen), at det er muligt at kontrollere og fastslå, til hvilke organer der er blevet eller kan være blevet videregivet eller stillet personoplysninger til rådighed ved hjælp af datakommunikationsudstyr (kontrol med kommunikationsudstyr), at det er muligt efterfølgende at undersøge og fastslå, hvilke personoplysninger der er indlæst i edb-systemerne, hvornår og af hvem (efterfølgende kontrol med indlæsning), at der ikke er mulighed for ubemyndiget læsning, kopiering, ændring eller sletning af personoplysninger under overførsler af disse eller under transport af databærere (kontrol ved overførsler og med transport af databærere), at de anvendte systemer i tilfælde af teknisk uheld straks kan genetableres (genopretning), og at systemet fungerer, at indtrufne fejl meldes (pålidelighed), og at lagrede oplysninger ikke bliver forkerte som følge af fejlfunktioner i systemet (ægthed).

Medlemsstaterne skal endvidere fastsætte bestemmelser om, at den registeransvarlige, hvis oplysninger behandles på dennes vegne, skal vælge en registerfører, som frembyder den fornødne garanti med hensyn til de tekniske sikkerhedsforanstaltninger og organisatoriske foranstaltninger, der skal træffes, og skal påse, at disse foranstaltninger overholdes. Gennemførelsen af en behandling ved en registerfører skal ske i henhold til en skriftlig kontrakt eller et andet retsligt bindende dokument mellem registerføreren og den registeransvarlige, hvori det navnlig fastsættes at registerføreren alene handler efter instruks fra den registeransvarlige og at forpligtigel-

*serne i henhold til bestemmelsen, som er fastlagt i loven i den medlemsstat, hvor registerfø-
ren er etableret, ligeledes påhviler denne.*

Efter artikel 25 (som stort set svarer til persondatadirektivet) skal *medlemsstaterne fastsætte bestemmelser om, at enhver behandling eller serie af behandlinger, der tjener et enkelt formål eller flere relaterede formål på betingelse og efter procedurer, der fastsættes i national lovgivning skal anmeldes til tilsynsmyndigheden. Dette kan ske ved hjælp af et register, som den registeransvarlige fører. Informationerne i en sådan anmeldelse skal mindst omfatte følgende;*

- *navn og adresse på den registersansvarlige og dennes eventuelle repræsentant*
- *behandlingens formål*
- *en beskrivelse af kategorien eller kategorierne af registrerede*
- *de modtagere eller kategorier af modtagere, som oplysningerne er videregivet til*
- *påtænkte overførsler, hvis de kendes, af oplysninger til tredjelande*
- *en generel beskrivelse, der giver mulighed for foreløbigt at vurdere, om foranstaltninger med henblik på behandlingssikkerheden i henhold til artikel 24 er passende.*

Endvidere er der tilføjet et stk. 2 til artikel 25 som i det væsentlige svarer til artikel 18, stk. 2 i persondatadirektivet.

Efter artikel 26 (som svarer til persondatadirektivet) skal medlemsstaterne præcisere, hvilke behandlinger der kan indebære særlige risici for *de registreredes* rettigheder og friheder, og sikrer, at disse behandlinger kontrolleres, inden de iværksættes.

Klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner

Forslaget indeholder i artikel 27 (om klageadgang), i artikel 28 (om erstatningsansvar) og i artikel 29 (om sanktioner) bestemmelser, der i det væsentlige svarer til den ordning, som er fastsat i persondatadirektivet.

Tilsynsmyndighed og arbejdsgruppe på området

Forslaget indeholder i artikel 30 (om en tilsynsmyndighed) og artikel 31 (om oprettelse af en arbejdsgruppe på området) bestemmelser, som stort set svarer til, hvad der følger af persondatadirektivet. *Artikel 32 indeholder beskrivelse af arbejdsgruppens opgaver.*

Afsluttende bestemmelser

Artikel 33 fastsætter, at i forhold, der falder under anvendelsesområdet for EU-traktaten, erstatter rammeafgårelsen artikel 126-130 i Schengen-konventionen.

Artikel 34 foreskriver i stk. 1 og 2, at rammeafgårelsen erstatter artikel 23 i konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater. Endvidere fastsættes det, at alle henvisninger til Europarådets konvention nr. 108 af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger skal læses som en henvisning til rammeafgårelsen.

Artikel 34, stk. 2a og b omhandler anvendelsen af Artikel 11. I de tilfælde, hvor der er pålagt betingelser for anvendelse af personoplysninger i medfør af artikel 7(2), 18(5)(b), 18(6) eller 20(4) i Den Europæiske Konvention om Gensidig Retshjælp i Straffesager skal disse betingelser gælde. Når der ikke er pålagt betingelser finder artikel 11, stk. 1 anvendelse. Artikel 11 finder ikke anvendelse på personoplysninger opnået af en medlemsstat i henhold til Den Europæiske Konvention om Gensidig Retshjælp i Straffesager og Rammeafgårelsen Europæisk Bevissikring, og som hidrører fra denne medlemsstat.

Det fremgår endvidere af stk. 3, at rammeafgårelsen ikke berører forpligtigelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til bilaterale og/eller multilaterale aftaler, der er indgået med tredjelande før vedtagelsen af rammeafgårelsen.

Artikel 35 og artikel 36 regulerer spørgsmålet om gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Den regulering, som foreslås efter forslaget til rammeafgårelse, afspejles i vidt omfang i persondataloven, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger som ændret ved lov nr. 280 af 25. april 2001 (der gennemfører persondatadirektivet – direktiv 95/46/EF – i dansk ret)

Dette gælder navnlig med hensyn til de foreslåede bestemmelser vedrørende rammeafgårelsens formål, definitioner og anvendelsesområde (jf. forslagets artikel 1-3), vedrørende almindelige grundlæggende principper for behandling af personoplysninger (jf. især forslagets artikel 4-5), vedrørende fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandling (jf. forslagets artikel 23-26), vedrørende klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner (jf. forslagets artikel 27-29) og vedrørende tilsynsmyndighed og en arbejdsgruppe på området (jf. forslagets artikel 30-32).

Disse bestemmelser svarer således stort set til, hvad der følger af persondataloven (og det bagvedliggende persondatadirektiv).

I lyset heraf koncentrerer den følgende beskrivelse af gældende dansk ret på området om de dele af rammeafgørelsen, som vedrører lovligheden af behandling af personoplysninger samt registrerede personers rettigheder.

3.1.1. Persondataloven gælder - ligesom forslaget til rammeafgørelse - for behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af elektronisk databehandling, og for ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Uden for persondatalovens anvendelsesområde falder bl.a. behandlinger, der udføres for politiets eller forswarets efterretningstjenester, jf. lovens § 2, stk. 11.

Bestemmelserne i lovens kapitel 8 (om oplysningspligt over for den registrerede) og §§ 35-37 og § 39 (om bl.a. den registreredes indsigelsesret over for behandlinger, om den registreredes ret til berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger, der er urigtige mv. samt ret til underretning af tredjemand, som har modtaget oplysninger, der er berigtiget mv. samt om den registreredes ret til indsigelse mod visse automatiserede afgørelser samt ret til oplysning om beslutningsgrundlaget) finder ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for henholdsvis domstolene og politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område. Desuden finder kapitel 9 (om den registreredes indsigtret) heller ikke anvendelse på behandlinger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område. Der henvises til persondatalovens § 2, stk. 4.

3.1.2. Persondataloven indeholder i § 5 en række grundlæggende principper for behandling af personoplysninger, herunder regler om indsamling, ajourføring, opbevaring mv.

Reglerne i kapitel 5 giver ikke et selvstændigt retligt grundlag for at foretage en bestemt behandling af personoplysninger. Hjemmel hertil skal søges i de øvrige behandlingsregler i navnlig §§ 6-8, hvorefter der kan ske behandling, herunder videregivelse mv., hvis dette er nødvendigt til en række nærmere angivne formål, herunder bl.a. af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område. Det bemærkes i den forbindelse, at persondatalovens § 8, stk. 2, indeholder særlige videregivelsesregler vedrørende bl.a. oplysninger om strafbare forhold.

Behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8 adskiller sig på visse punkter fra den regulering, som foreslås efter forslaget til rammeafgørelse i dets nuværende udformning. Der kan bl.a. peges på, at persondatalovens § 7 ikke indeholder helt så strenge betingelser for (undtagelsesvist) at behandle særlige kategorier af oplysninger (personoplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund mv.), som de betingelser der foreslås efter artikel 6 i forslaget til rammeafgørelse.

Endvidere kan det nævnes, at persondataloven ikke – på samme måde som forslaget til rammeafgørelse – indeholder særlige og detaljerede bestemmelser om videregivelse og stillen til rådighed af personoplysninger til andre medlemsstaters kompetente myndigheder eller om yderligere behandling, navnlig yderligere videregivelse og overførsel af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder.

Hvad særligt angår spørgsmålet om overførsel af oplysninger til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer bemærkes dog, at persondataloven i § 27 indeholder særlige regler om overførsel af oplysninger til tredjelande.

3.1.3. Som tidligere nævnt følger det af persondatalovens § 2, stk. 4, at en række af lovens bestemmelser om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for henholdsvis domstolene og politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Det drejer sig for det første om bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 (§§ 28-30) om oplysningspligt over for den registrerede.

For det andet er der gjort fravigelse fra bestemmelserne i persondatalovens kapitel 9 (§§ 31-34) om den registreredes indsichtsret, for så vidt angår behandling af personoplysninger, der foretages for domstolene inden for det strafferetlige område.

Reglerne i kapitel 9 gælder således alene med hensyn til behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed (og særmyndigheder mv.) inden for det strafferetlige område.

Efter persondatalovens § 31, stk. 1, har en registreret person – efter begæring – ret til indsigt i en række oplysninger om vedkommende selv (egenaces). Dette gælder dog bl.a. ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private eller offentlige interesser, herunder bl.a. den offentlige sikkerhed eller forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning i straffesager, eller hvis der i øvrigt er

grundlag for at gøre undtagelser fra indsigtsretten efter reglerne i offentlighedslovens § 2 samt §§ 7-11 og § 14. Der henvises til persondatalovens § 32, stk. 1 og 2.

Herudover følger det af lovens § 32, stk. 5, at justitsministeren under visse betingelser kan træffe bestemmelse om, at der generelt gøres undtagelse fra retten til indsigt i oplysninger, der behandles af offentlige myndigheder på det strafferetlige område, for så vidt bestemmelsen i § 32, stk. 1, jf. herved § 30, må antages at medføre, at begæringer om ret til indsigt i almindelighed må afslås. Med hjemmel i denne bestemmelse er der fastsat nærmere regler om egenacces i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister.

Reglerne om egenacces i persondataloven synes ikke så vidtgående som de modsvarende regler i forslaget til rammeafgørelse. Der kan bl.a. peges på, at den registrerede efter forslaget til rammeafgørelse skal oplyses om retsgrundlaget for databehandlingen, ligesom grundene til at nægte den registrerede indsigtsret er mere begrænsede end efter persondataloven.

Endelig kan det - for det tredje - nævnes, at kun visse af bestemmelserne i persondatalovens kapitel 10 finder anvendelse på behandlinger, der foretages for henholdsvis domstolene og politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

3.1.4. Persondataloven indeholder i kapitel 11 (§§ 41-42) regler om den fysiske behandlings-sikkerhed og i kapitel 12 (§§ 43-47) regler om anmeldelse af behandlinger, der foretages for den offentlige forvaltning til tilsynsmyndigheden.

Supplerende administrative bestemmelser om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning, er fastsat i bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000.

Bestemmelser om klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner er fastsat i persondatalovens kapitel 18 (§§ 69-71).

Hvad angår reglerne om Datatilsynets organisation og funktioner henvises der til persondatalovens kapitel 16 (§§ 55-66).

3.2. Forslaget til rammeafgørelse omfatter også på en række punkter spørgsmål, som er reguleret i anden lovgivning, herunder navnlig retsplejeloven.

Dette gælder bl.a. i forhold til de bestemmelser i retsplejeloven, som tillægger en sigtet person mv. rettigheder med hensyn til materiale, som er tilvejebragt af politiet mv. i forbindelse med strafferetlig forfølgning, jf. herved særligt retsplejelovens kapitel 66. I den forbindelse kan der desuden peges på reglerne om aktindsigt i retsplejelovens kapitel 3 a (§§ 41 - 41g) og kapitel 66 (§§ 729 a - 729 d).

Nævnes kan endvidere bl.a. retsplejelovens særlige regler om berigtigelse, jf. denne lovs § 221.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse vil i den nuværende udformning have lovgivningsmæssige konsekvenser, navnlig med hensyn til de foreslåede bestemmelser om, hvornår der kan ske behandling af personoplysninger samt om den registreredes rettigheder.

Der kan i den forbindelse nærmere henvises til det, som er anført ovenfor under punkt 3 om gældende ret.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen har i den ledsagende begrundelse for forslaget anført, at gennemførelse af den foreslåede rammeafgørelse kun vil medføre få supplerende administrative udgifter, der skal dækkes over EU's budget, til møder og sekretæropgaver for udvalget og det rådgivende organ, der forventes nedsat til forslagets artikel 16 og 31.

For så vidt angår de danske myndigheder, som løser opgaver inden for rammeafgørelsens område, vurderes det umiddelbart, at forslaget ikke vil medføre statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i

Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitechefen, Rigsadvokaten, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Datatilsynet, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Told- og Skatteforbund, Institut for Menneskerettigheder og Landsforeningen af beskikkede advokater.

5.1. Generelle bemærkninger

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Roskilde, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Retten i Aalborg, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark og Advokatrådet har ingen bemærkninger til forslaget.

Datatilsynet anfører, at tilsynet gennem de seneste år har fået forelagt en række initiativer, som viser en klar udvikling i retning af øget informationsudveksling og intensiveret samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder, navnlig inden for Europa. Datatilsynet har tilkendegivet, at udviklingen hen imod øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa aktualiserer behovet for gennemførelsen af et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på dette område. Den beskrevne udvikling har også givet datatilsynsmyndighederne i Europa anledning til i fællesskab at udtrykke ønske om, at der etableres regler om databeskyttelse på dette område. De europæiske datatilsynsmyndigheder har den 24. januar 2006 - i forlængelse af deres konference - afgivet en udtalelse om forslaget til rammeafgørelse. Datatilsynet kan henholde sig til denne udtalelse.

Rigsadvokaten anfører, at han kan tilslutte sig den foreløbige danske holdning som angivet i grundnotatet, hvorefter man fra dansk side generelt ser positivt på udviklingen af et EU-instrument, der fastlægger mindsteregler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Rigspolitechefen anfører, at de nuværende regler i lov om behandling af personoplysninger sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i forbindelse med danske retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger som led i det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Det er opfattelsen, at en yderligere skærpelse af disse regler vil have indgribende betydning i forhold til politiets arbejde.

Rigspolitchefen tillægger det på denne baggrund afgørende betydning, at en eventuel rammeafgørelse udformes på en sådan måde, at danske retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger som led i det politimæssige og strafferetlige samarbejde ikke yderligere begrænses.

Rigspolitchefen bemærker, at det er den generelle vurdering, at der – i forhold til politiets og anklagemyndighedens IT-systemer – kan være ganske betydelige konsekvenser forbundet med visse af de foreslåede bestemmelser, men at det dog er vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere rækkevidden af rammeafgørelsens enkelte bestemmelser og dermed mere konkret at vurdere de afledte konsekvenser for IT-systemer mv.

Politidirektøren i København bemærker, at der ved forslaget reelt er tale om, at der søges indført bestemmelser svarende til eller for det meste mere vidtgående end persondatalovens bestemmelser. Det bemærkes videre, at politiet og anklagemyndigheden imidlertid er undtaget fra en række bestemmelser i persondataloven jf. lovens § 2, stk. 4.

Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet anfører, at han kan støtte, at man fra EU's side nu fastlægger mindsteregler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde, men at forslaget ikke giver anledning til særlige bemærkninger.

Domstolsstyrelsen bemærker, at forslaget utvivlsomt vil føre til ændringer af persondataloven, der vil have betydning for domstolene, men at det imidlertid på det foreliggende grundlag er vanskeligt at vurdere den mere konkrete – sagsbehandlingsrelaterede – betydning og de ressourcemæssige konsekvenser, som forslaget vil betyde for domstolsområdet. Domstolsstyrelsen tager derfor forbehold for at komme med bemærkninger i forbindelse med implementeringen af forslaget i dansk ret.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at man overordnet ser det som positivt, at der tages initiativ til beskyttelse af personlige oplysninger.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder ikke, at forslaget vil være tilstrækkeligt til at opveje de betænkeligheder, der kan være, ved at medlemslandene direkte skulle blive i stand til at søge i andre landes databaser, eller at man kan ophæve begrænsninger i videregivelse af personoplysninger til andre lande.

Landsforeningen af beskikkede advokater henviser samtidig til det, man har anført i sit høringssvar vedrørende forslag fra Europa-kommissionen til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM(2005)490). Heri anføres det, at man deler de betænkeligheder, der er givet udtryk for i det medfølgende grundnotat side 17, herunder om der overhovedet er behov for det foreslåede, ligesom der stilles spørgsmålstejn ved de praktiske muligheder for at skabe en umiddelbar adgang til de forskellige nationale databaser, navnlig når det gælder etablering af direkte online-adgang.

Den væsentligste indvending imod forslaget til rammeafgørelse om tilgængelighedsprincippet finder Landsforeningen af beskikkede advokater imidlertid i forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse, hvori Kommissionen selv skriver i præamblen, at "Nyere initiativer, der tager sigte på direkte elektronisk adgang, i det mindste for så vidt angår positive/negative resultater, vil sandsynligvis øge risikoen for, at der udveksles ulovlige, urigtige eller forældede oplysninger, og det skal der tages hensyn til. Disse initiativer medfører, at den registeransvarlige ikke længere i hvert enkelt tilfælde vil kunne kontrollere, om der er tale om en retmæssig videregivelse af oplysninger, og om de pågældende oplysninger er rigtige. Som følge heraf er det nødvendigt at lade disse initiativer ledsage af en række vidtgående krav for konstant at sikre og kontrollere kvaliteten af de oplysninger, hvortil der gives direkte elektronisk adgang."

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at der ikke er ende på, hvad man kan finde på at registrere elektronisk i dag, og at man meget let kan forestille sig, at der ved en udveksling af sådanne oplysninger kan ske misforståelser, således at f.eks. "en kontaktperson eller associeret til en af ovennævnte personer" lige pludseligt i et andet land bliver opgraderet til at være sigtet eller mistænkt for en forbrydelse.

Landsforeningen af beskikkede advokater finder, at de forsøg, man i forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger gør på at regulere registreringerne, er aldeles utilstrækkelige og det anføres, at reguleringerne i bl.a. artikel 6, 19 og 20 således gennemhulles af, at man i samme bestemmelsers stk. 2 indfører en række undtagelser, bl.a. af efterforskningshensyn.

Landsforeningen af beskikkede advokater bemærker afslutningsvis, at man i lyset af, at det ikke i tilstrækkelig grad vil være muligt at undgå fejl, misforståelser eller misbrug ved udveksling af oplysninger ved direkte adgang til andre medlemslandes databaser, har afgørende betænkeligheder ved den foreslåede rammeafgørelse (KOM(2005)490) om tilgængelighedsprincippet.

5.2. Formål, definitioner og anvendelsesområde

Datatilsynet bemærker, at tilsynet ser et bindende databeskyttelsesregelsæt som en afgørende forudsætning for udviklingen mod øget informationsudveksling på tredje søjle-området. Hvis et sådant regelsæt effektivt skal sikre, at personoplysningerne altid er omgærdet med en tilstrækkelig beskyttelse, må reglerne efter Datatilsynets opfattelse omfatte enhver behandling af personoplysninger inden for retshåndhævelsen. Som følge heraf finder Datatilsynet, at det som udgangspunkt ikke bør overlades til medlemsstaterne at bestemme, f.eks. hvilken beskyttelse der skal være af oplysningerne i manuelle sager.

Datatilsynet peger desuden på, at det af betragtning 7 i forslagets præambel fremgår, at en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning ikke bør medføre en forringelse af den databeskyttelse, disse yder, men tværtimod skal have til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau i EU.

Ifølge forslagets artikel 1, stk. 1, fastsættes der i rammeafgørelsen fælles standarder, der skal sikre beskyttelsen af fysiske personer for så vidt angår behandlingen af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Det fremgår videre af artikel 1, stk. 2, at medlemsstaterne sikrer, at videregivelsen af personoplysninger til de kompetente myndigheder i andre medlemsstater hverken begrænses eller forbydes af årsager, der vedrører beskyttelsen af personoplysninger som fastsat i denne rammeafgørelse.

Den europæiske konference for datatilsynsmyndigheder har i sin udtalelse anført, at artikel 1, stk. 2, kun giver mening, hvis den foreslåede rammeafgørelse resulterer i en fuldstændig harmonisering af den databeskyttelseslovgivning, der regulerer det politimæssige og strafferetlige samarbejde i EU. Datatilsynet kan hertil føje, at så længe der ikke er et sikkert grundlag, der garanterer, at oplysninger, der videregives til et andet land, i alle tilfælde er omgærdet med et meget højt niveau af databeskyttelse, bør et medlemsland efter tilsynets opfattelse kunne begrænse sin videregivelse af denne årsag. Tilsynet finder derfor, at bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, er for vidtgående og bør udgå.

Datatilsynet anfører videre, at de eksisterende principper og definitioner, navnlig de der findes i databeskyttelsesdirektivet, kan anvendes som udgangspunkt ved udformning af databeskyttelsesregler på tredje søjle. Samtidig medfører de særlige opgaver, som retshåndhævende myndigheder har, og karakteren af de oplysninger, der behandles, at det er nødvendigt at fastlægge en fælles standard og at sikre effektiv beskyttelse.

Datatilsynet tilføjer, at det efter tilsynets opfattelse er overordentligt vigtigt, at der skabes et fælles højt beskyttelsesniveau. Efter Datatilsynets opfattelse bør der således ikke ukritisk overføres regler fra første søjle-databeskyttelsesdirektivet.

Endelig bemærker Datatilsynet, at det forhold, at forslaget skal erstatte de gældende databeskyttelsesregler for Schengen Informationssystemet, ikke må ikke føre til et lavere beskyttelsesniveau for dette system.

5.3. Almindelige betingelser for lovlig behandling af personoplysninger

Datatilsynet anfører, at rammeafgørelsens artikel 6 i stk. 2 åbner flere muligheder for behandling af følsomme oplysninger, end hvad der gælder efter princip 2.4 i Europarådets Rekommandation nr. (87)15 (Ministerkomiteens Rekommandation nr. R(87)15 om regulering af behandling af personoplysninger i politisektoren). Datatilsynet bemærker hertil, at mulighederne for at behandle disse oplysninger bør være begrænset som efter politirekommandationen, dvs. at behandling af følsomme oplysninger i politimæssig sammenhæng kun må ske, hvis det er nødvendigt i forbindelse med en konkret efterforskning.

Rigsadvokaten anfører, at forslagets artikel 4 forudses at medføre et betydeligt administrativt merarbejde i forbindelse med registreringen i de enkelte kategorier som anført i forslagets artikel 4, stk. 3. Det forekommer efter Rigsadvokatens opfattelse ikke umiddelbart hensigtsmæssigt eller nødvendigt, at personer der registreres i forbindelse med en straffesag skal placeres i kategorier som anført i forslaget. Beskyttelseshensyn kan efter Rigsadvokatens opfattelse varetages og et acceptabelt beskyttelsesniveau opnås uden en omfattende anvendelse af kategorier. Placeringen i de forskellige kategorier vil herudover bero på et foreløbigt skøn foretaget af den enkelte polititjenestemand eller sagsbehandler, ligesom det kan blive nødvendigt at ændre de registreredes placering senere under sagen. Efter forslaget er der en pligt til, at oplysningerne ajourføres, således at de er korrekte. Dertil kommer, at en straffesag ofte behandles i flere instanser. Politimesteren, statsadvokaten og rigsadvokaten vil herefter alle ved sagens oprettelse og journalisering have pligt til at registrere de implicerede personer (parter mv.) i kategorier som anført i forslaget. En ændring i den overordnes anklagemyndigheds registrering set i forhold til andre instansers registrering vil formentlig få den afledede effekt, at den underordnede anklagemyndighed har pligt til at ændre sin registrering.

Rigsadvokaten peger desuden på, at den registrerede person endvidere formentlig vil skulle placeres forskelligt, hvis en afgørelse i en straffesag påklages til den overordnede myndighed,

hvis der søges erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a eller sagen i øvrigt får andre ”udløbere”.

Rigsadvokaten anfører, at denne registrering og ajourføring af oplysningerne efter Rigsadvokatens opfattelse vil betyde et væsentlig administrativt merarbejde, som ikke i sig selv synes at have en merværdi for de registrerede personer.

Rigsadvokaten anfører desuden, at det endvidere forekommer mindre hensigtsmæssigt at foretage disse registreringer efter fastlagte kategorier, når der samtidig henses til, at også domstolene efter forslaget vil blive omfattet af reglerne, og at domstolene tillige har en pligt til at registrere de implicerede i de samme kategorier, hvilket må nødvendiggøre en ikke ubetydelig koordinering af registreringerne.

Rigspolitichefen anfører i relation til artikel 4, stk. 1, at man med udgangspunkt i Justitsministeriets grundnotet om forslaget lægger til grund, at der ikke med forslaget vil blive stillet krav om, at der i politiets og anklagemyndighedens IT-systemer sker en konkret og særskilt angivelse af graden af rigtighed og pålidelighed af de personoplysninger, der behandles.

Det oplyses, at der i en række af politiets IT-systemer behandles personoplysninger i en mere fri og ustruktureret form (fritekst), og at det derfor vil være vanskeligt at sikre en konkret og særskilt angivelse af pålideligheden af behandlede personoplysninger.

Rigspolitichefen kan ikke på det foreliggende grundlag vurdere, hvilke omkostninger der vil være forbundet med tilvejebringelse af IT-understøttelse af en konkret registrering af pålideligheden af behandlede oplysninger.

I relation til artikel 4, stk. 3, bemærker Rigspolitichefen, at der i dag i en række af politiets IT-systemer behandles personoplysninger uden, at det konkret af registreringen fremgår, hvilken personkategori personen tilhører. Det vil dog – ofte – være muligt at konstatere personkategorien ud fra de i øvrigt registrerede oplysninger. En sontring mellem personkategorier kan således i forhold til en række behandlinger af personoplysninger i politiets IT-systemer forudsætte en individuel gennemgang af de behandlede oplysninger.

Det er Rigspolitichefens vurdering, at en konkret og særskilt registrering af personkategori vil være vanskelig og i nogle tilfælde umulig at implementere inden for rammerne af politiets eksisterende IT-systemer. Det bemærkes endvidere, at det vil være forbundet med et øget admi-

nistrativt ressourceforbrug at sikre, at kategoriseringen af personoplysninger til stadighed er ajourført.

Rigspolitichefen kan ikke på det foreliggende grundlag vurdere, hvilke omkostninger der vil være forbundet med tilvejebringelse af it-understøttelse af en konkret registrering af personkategorier i politiets IT-systemer eller hvilket øget administrativt ressourceforbrug, der må påregnes til håndteringen heraf.

I relation til artikel 7 oplyser Rigspolitichefen, at der ikke i dag – i samtlige politiets IT-systemer, hvor der behandles personoplysninger – er implementeret tekniske (maskinelle) foranstaltninger for at sikre, at tidsfristerne for lagringen af personoplysninger ikke overskrides. I en række IT-systemer håndteres sletningen af personoplysninger således ved en regelmæssig manuel gennemførelse af sletteprocedurer.

Rigspolitichefen kan ikke umiddelbart vurdere, hvilke omkostninger der vil være forbundet med tilvejebringelse af sådanne tekniske foranstaltninger til sikring af sletning af lagrede personoplysninger i samtlige de IT-systemer i politiet, hvor der behandles personoplysninger.

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at tidsfristen for lagring af oplysningerne i artikel 7 er totalt indholdsløs, og at den derfor kan føre til, at forældede oplysninger udveksles.

Landsforeningen af beskikkede advokater stiller desuden spørgsmålstegn ved, om man kan opfylde kravene til kvalitetskontrol som foreslået i artikel 9, når man i andre konventioner sætter ganske korte frister for udveksling af oplysninger.

5.4. Særlige former for behandling af personoplysninger

Datatilsynet bemærker, at videregivelse til andre medlemsstaters kompetente myndigheder efter forslaget artikel 8 skal kunne ske, hvis det er nødvendigt for, at de myndigheder, der sender eller modtager oplysningerne, retmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.

Datatilsynet henleder opmærksomheden på de europæiske datatilsyns forslag til ændring af betingelserne for videregivelse, som går ud på, at bestemmelsen formuleres således: “medlemsstater skal sørge for, at personoplysninger, **som indsamles og behandles af kompetente myndigheder** kun videregives eller stilles til rådighed for kompetente myndigheder i andre medlemssta-

ter, hvis det er nødvendigt for, at de myndigheder, der sender eller modtager oplysningerne, retsmæssigt kan udføre deres opgave, og for at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge **konkrete** straffelovsovertrædelser”.

Datatilsynet bemærker, at der i artikel 10 i udkastet til rammeafgørelse findes regler om registrering og dokumentation, og at bestemmelsen medfører krav om logning af al elektronisk videregivelse og modtagelse af personoplysninger.

Datatilsynet finder ligesom de øvrige europæiske datatilsyn og EDPS (Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse), at en effektiv kontrol med den korrekte behandling af personoplysninger ikke kun bør fokusere på transmissionens legalitet, men også på legaliteten af myndigheders adgang. Sidstnævnte gør det nødvendigt at logge eller dokumentere adgang til data.

Datatilsynet tilslutter sig således ønsket om registrering af enhver adgang til oplysningerne. En sådan registrering – eller logning – vil i Danmark skulle ske i en række tilfælde efter sikkerhedsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 201 af 22. marts 2001 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning).

Datatilsynet oplyser i den forbindelse, at det i forbindelse med forskellige tidligere initiativer på tredje søjle netop har understreget vigtigheden af, at man fra dansk side arbejder for at få bestemmelser om logning med i retsgrundlaget.

Datatilsynet bemærker, at artikel 11 i udkastet til rammeafgørelse omhandler yderligere behandling af personoplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndighed.

Datatilsynet er enig med de øvrige europæiske tilsyn i, at yderligere brug af personoplysninger principielt skal være begrænset til det oprindelige formål, hvortil oplysningerne er indsamlet.

Datatilsynet anfører, at forslaget i artikel 11, stk. 1, litra b, der muliggør yderligere behandling til en række formål, giver Datatilsynet anledning til betænkeligheder, og at tilsynet må stille spørgsmål ved effekten af den mekanisme, som findes i artikel 11, stk. 2, hvorefter der skal være samtykke fra den myndighed, der har videregivet oplysningerne eller stillet dem til rådighed.

Datatilsynet anfører, at man ville foretrække, at artikel 11, stk. 1, litra b, helt udgik, således at der ved behov for at anvende oplysninger til et andet formål, skal ske fornyet indhentelse ved kilden. Dette skønnes tillige at ville være en bedre løsning til sikring af datakvalitet og aktualitet af de data, der anvendes. Herudover henviser Datatilsynet til den Europæiske Datatilsynskonferences forslag til udformning af restriktioner for yderligere brug.

Datatilsynet bemærker, at artikel 15 i udkastet muliggør overførsel til tredjelande eller internationale organer. Bestemmelsen, der udelukkende vedrører videregivelse af oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder, indeholder en række krav, som skal være opfyldt.

Datatilsynet anfører, at man i lighed med de øvrige europæiske datatilsyn finder, at reglen om overførsel af data til tredjelande bør omfatte alle overførsler, uanset hvorfra oplysningerne stammer.

Rigsadvokaten anfører vedrørende artikel 9, at der i forbindelse med en videregivelse af oplysninger (efter artikel 9, stk. 1,) skal ske en kontrol af oplysninger - der er baseret på meninger eller personlige vurderinger - ved kilden, og oplysningernes grad af rigtighed og pålidelighed skal anføres. Rigsadvokaten finder dette administrativt byrdefuldt og formentlig i mange tilfælde af begrænset værdi, idet man må formode, at de oplysninger, der registreres, er korrekte efter "kildens" opfattelse. En efterfølgende kontrol og vurdering af "kildens" troværdighed forekommer derfor mindre hensigtsmæssig.

Rigspolitichefen bemærker i forhold til artikel 9, stk. 4, at der i dag ikke er en IT-mæssig registrering i kildesystemerne af, til hvilke myndigheder en personoplysning er videregivet. Der er således ikke p.t. tilvejebragt en IT-understøttelse, der sikrer, at modtageren af information orienteres som anført. Understøttelsen af den angivne informationspligt skal således ske ved tilrettelæggelsen af administrative forretningsgange.

Rigspolitichefen oplyser i forbindelse med artikel 9, stk. 6, at der ikke i dag er mulighed for i politiets IT-systemer særskilt at angive en markering af, om en registreret nægter, at de personoplysninger, der behandles, er korrekte. Oplysninger af denne karakter vil i en række - men ikke alle - IT-systemer kunne angives som anmærkninger i tilknytning til en registrering af personoplysninger eller i øvrigt fremgå af den sammenhæng, i hvilke oplysningerne indgår.

Rigspolitichefen kan ikke umiddelbart vurdere, hvilke omkostninger der vil være forbundet med tilvejebringelse af en generel mulighed for specifikt at markere behandlede personoplysninger, som anført i bestemmelsen.

Rigspolitichefen oplyser i relation til artikel 9, stk. 9, at der i dag ikke er mulighed for i politiets IT-systemer at blokere enkeltstående oplysninger. Rigspolitiet kan ikke umiddelbart vurdere, hvilke omkostninger der vil være forbundet med tilvejebringelse af en generel mulighed for

at blokere oplysninger, der måtte være registreret i et af politiets IT-systemer på grundlag af en meddelelse fra et andet medlemsland.

I forhold til artikel 10 oplyser Rigspolitichefen, at der i dag ikke er etableret mulighed for, at andre landes kompetente myndigheder ved direkte elektronisk adgang kan hente eller indlægge personoplysninger i politiets IT-systemer. I dag vil videregivelse af oplysninger til andre medlemslandes kompetente myndigheder således ske ved en manuel forretningsgang, hvor en medarbejder i dansk politi indhenter registrerede oplysninger og videregiver dem, eventuelt elektronisk via e-post. Registrering og dokumentation af oplysninger om videregivelsen skal således ske manuelt i den sag, der danner rammen om videregivelsen. Det gælder uanset, hvilket it-system de omhandlede oplysningerne behandles i.

Rigspolitichefen anfører, at man på den baggrund lægger til grund, at bestemmelsen ikke aktuelt medfører nogle nye krav til dokumentation og registrering af videregivelse og modtagelse af personoplysninger i relation til politiets IT-systemer.

Rigspolitichefen bemærker, at de i artikel 10 fastsatte bestemmelser om dokumentering og registrering af oplysninger i tilknytning til en elektronisk videregivelse eller modtagelse af oplysninger fra andre medlemslande er af en sådan karakter, at det ikke er muligt at understøtte ved automatiske logningsprocedurer. Registreringen af de angivne oplysninger forudsætter, at en elektronisk udveksling af oplysninger suppleres med en manuel opdatering af oplysninger i tilknytning til en videregivelse eller modtagelse af personoplysninger. Det oplyses i den forbindelse, at politiets IT-systemer ikke i dag er indrettet til at indeholde manuelt registrerede oplysninger til brug for dokumentation af videregivelse eller indberetning af oplysninger.

I relation til artikel 11-15 bemærker Rigspolitichefen, at de fastsatte betingelser kan medføre en begrænsning af muligheden for at behandle oplysninger, der er modtaget fra andre medlemslande, elektronisk i politiets IT-systemer. Det er således Rigspolitiets vurdering, at det kan være vanskeligt at begrænse anvendelsen af oplysninger, som anført i bestemmelserne, hvis oplysningerne er til rådighed i elektronisk form for en bredere skare af autoriserede brugere.

Rispolitichefen henleder for en god ordens skyld opmærksomheden på, at politiet på Færøerne og i Grønland anvender visse af politiets IT-systemer, bl.a. Det Centrale Kriminalregister.

Institut for Menneskerettigheder bemærker, at man finder det hensigtsmæssigt, at det i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 1, litra d) præciseres, hvad en sikring af databeskyttelsen i "en passende grad" dækker over. Det anføres, at dette kunne gøres med en henvisning til artikel

17, stk. 1, i Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, der definerer begrebet som en beskyttelse af personoplysningerne ”mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, mod hændeligt tab, mod forringelse, ubeføjet udbredelse eller ikke-autoriseret adgang...samt mod enhver anden form for ulovlig behandling”.

Institut for Menneskerettigheder finder det ligeledes ønskeligt, at det i rammeafgørelsens artikel 15, stk. 6, fastsættes hvilke sikkerhedsforanstaltninger, der skal overholdes ved videregivelse af personlige oplysninger til tredjelande eller internationale organer, som ikke sikrer et passende beskyttelsesniveau. Instituttet finder, at dette eventuelt kan ske ved en henvisning til Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. I medfør af direktivets artikel 26, stk. 2 og 3, skal den registeransvarlige i sådanne tilfælde yde ”tilstrækkelige garantier for beskyttelse af privatlivets fred, personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder samt for udøvelsen af de dertil knyttede rettigheder.” Medlemsstaten, der videregiver oplysningerne, skal endvidere underrette Kommissionen og de øvrige medlemslande herom.

Instituttet har i øvrigt ingen bemærkninger af menneskeretlig art.

Landsforeningen af beskikkede advokater anfører, at man kan tvivle på nytten af artikel 13, hvor den modtagende myndighed skal sikre, at oplysningerne ikke kommer på afveje, idet det jo normalt er således, at jo fjernere man er i forhold til den oprindelige kilde, jo mindre omhyggelig er man i omgangen med de fortrolige oplysninger.

5.5. Den registrerede persons rettigheder

Rigsadvokaten anfører i relation til artikel 19, at han overordnet set finder det naturligt, at registrerede personer har visse muligheder for at få oplysninger om, hvorvidt de er registreret i forbindelse med en straffesag, idet en række modhensyn dog samtidig vil gøre sig gældende med betydelig styrke inden for det strafferetlige område. Rigsadvokaten finder dog samtidig, at de gældende danske regler på området, der er nævnt i grundnotatet, som udgangspunkt fungerer tilfredsstillende. Rigsadvokaten kan heller ikke se bort fra, at underretning i form af en oplysningspligt om foretagne registreringer i en del tilfælde vil forvirre og skabe usikkerhed blandt de registrerede, hvilket måske navnlig vil gælde vidner og ofre for forbrydelser.

Rigsadvokaten bemærker, at en ændring af de gældende danske regler, som forslaget lægger op til, efter Rigsadvokatens opfattelse vil kunne afføde et betydeligt administrativt merarbejde, hvis nytte for de registrerede man kan sætte spørgsmålstegn ved.

For så vidt angår artikel 20 anfører Rigsadvokaten, at det krav der stilles om en ret for den registrerede til en orientering om oplysninger, der er registreret - hvis disse oplysninger ikke er indhentet hos den registrerede m.v. - næppe er hensigtsmæssigt, idet kravet vil kunne skade resultaterne af afsluttet efterforskningsarbejde, der eventuelt vil kunne benyttes fremadrettet i situationer, og hvor betingelserne i stk. 2 for at undlade at give informationerne ikke nødvendigvis er opfyldt.

Det anføres videre, at artiklen endvidere vil indebære et krav til myndighederne om at foretage en nøje vurdering af, hvorvidt de oplysninger man kommer i besiddelse af - og som registreres - er indhentet uden den registreredes viden m.v.

Rigsadvokaten forudser, at forslagets artikel 21 vil betyde et væsentlig administrativt merarbejde, når den registrerede person har mulighed for at anfægte myndighedernes registrering og placering i kategorier, hvilket skal sammenholdes med, at § 35-37 og § 39 i den gældende lov om behandling af personoplysninger ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område.

Rigsadvokaten anfører, at forslagets øvrige bestemmelser ikke giver ham anledning til særskilte bemærkninger. Rigsadvokaten bemærker, at han samlet set finder, at de nugældende regler i lov om behandling af personoplysninger, hvorefter lovens kapitel 8 samt §§ 35-37 og § 39 ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politi og anklagemyndighed inden for det strafferetlige område, fungerer hensigtsmæssigt set fra anklagemyndighedens synspunkt. Rigsadvokaten finder, at ændringer af disse regler, således som forslaget lægger op til, meget nøje bør overvejes og ske efter en drøftelse med politi og anklagemyndighed, idet de nærmere konsekvenser af mulige ændringer blandt andet forudsætter en vurdering af efterforskningsarbejde i straffesager samt af administrative rutiner og de anvendte journaliserings- og registersystemer mv. Om de mere principielle aspekter af en række af de spørgsmål, forslaget rejser, henviser Rigsadvokaten til sin udtalelse af 9. marts 1998 om betænkning nr. 1345 om behandling af personoplysninger.

Rigspolitichefen bemærker i relation til reglerne om den registreredes rettigheder, at bestemmelserne kan give anledning til en række spørgsmål i relation til muligheden for at sikre fortroligheden af de oplysninger, politiet og anklagemyndigheden behandler i forbindelse med straf-

feretlig efterforskning og retsforfølgning. Bestemmelserne rejser tillige en række spørgsmål af praktisk/administrativ karakter i forhold til implementering af en eventuel pligt til at underrette registrerede om de personoplysninger, der behandles om dem i politiets IT-systemer.

Rigspolitichefen bemærker videre, at vurderingen af de efterforskningsmæssige og praktisk/administrative konsekvenser af bestemmelsen dog i det hele afhænger af, i hvilket omfang det vurderes, at bestemmelserne – i praksis – vil medføre ændringer af nuværende praksis vedrørende meddelelsen af registerindsigt.

Rigspolitichefen oplyser i relation til artikel 22, at der i dag ikke er etableret mulighed for, at andre landes kompetente myndigheder ved direkte elektronisk adgang kan hente eller indlægge personoplysninger i politiets IT-systemer. Modtagelse og videregivelse af oplysninger sker således manuelt.

Rigspolitichefen oplyser, at man vurderer, at det ikke vil være muligt at tilvejebringe tekniske løsninger, der opfylder kravene i denne bestemmelse i forhold til de nuværende manuelle forretningsgange.

Politidirektøren i København bemærker med hensyn til den registreredes ret til rettelser, sletning og blokering i forslagets artikel 21, at persondatalovens bestemmelse om denne ret ikke finder anvendelse på politi og anklagemyndighed. Netop af hensyn til efterforskning og videre strafforfølgning vil der nemlig kunne gøres indsigelse mod politiets/anklagemyndighedens behandling af oplysninger under en straffesags behandling, ligesom det af hensyn til efterforskningen – i hvert fald i de tidligere stadier af en straffesag – heller ikke vil kunne meddeles den registrerede oplysning om, hvorfra oplysningerne stammer m.v. Dette vil betyde, at undtagelsesreglen i artiklens stk. 2, hvorefter oplysningerne kan nægtes rettet m.v. bl.a. af hensyn til igangværende efterforskning, reelt vil blive hovedreglen på området. Da der imidlertid skal træffes en konkret afgørelse i hvert tilfælde, vil en indførelse af forslagets artikel 21 medføre et ganske unødvendigt og belastende merarbejde for politi/anklagemyndighed.

Politidirektøren i København anfører, at det samme gælder forslagets artikel 19 og 20. Disse artikler svarer stort set til persondatalovens § 28 og 29, sammenholdt med § 30 – dog med enkelte mere vidtgående regler – og heller ikke § 28 og 29 finder anvendelse ved politiets og anklagemyndighedens arbejde. Med hensyn til begrundelsen herfor henvises til Justitsministeriets bemærkninger i lovforslaget til persondataloven, LF nr. 429 af 2000, hvor tillige Rigsadvokatens udtalelse om lovforslaget er gengivet.

Politidirektøren i København bemærker, at der om baggrunden for forslaget til Rådets rammeafgørelse er anført, at der planlægges regler for at forbedre udvekslingen af oplysninger på tværs af grænserne mellem anklagemyndighed/politi i medlemslandene – navnlig for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Politidirektøren i København finder, at det havde været en fordel ved besvarelsen af denne høring, såfremt man først havde fastlagt den måde, hvorpå disse oplysninger fremover skal kunne udveksles mellem medlemslandene m.v., før fastsættelse af regler for beskyttelse af personoplysningerne.

5.6. Fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandlingen

Datatilsynet bemærker, at artikel 24, stk. 1, 1. led, indeholder krav om, at medlemsstaterne fastsætter betingelser om, at den registeransvarlige skal gennemføre hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at beskytte personoplysninger mod uagtsomt eller ulovligt at blive destrueret eller ved et uheld at gå tabt, blive ændret, blive videregivet eller givet adgang til uden bemyndigelse hertil, navnlig når databehandlingen involverer overførsel via et netværk eller rådighedsstillelse af oplysninger ved at give direkte elektronisk adgang, og mod alle andre ulovlige former for databehandling, idet der tages hensyn til navnlig risiciene i forbindelse med behandlingen og arten af de oplysninger, der skal beskyttes.

Datatilsynet bemærker videre, at det samtidig er anført i artikel 24, stk. 1, 2. led, at disse foranstaltninger under hensyn til det aktuelle tekniske niveau og de omkostninger, som er forbundet med deres iværksættelse, skal tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau i forhold til de risici, som behandlingen indebærer, og arten af de oplysninger, som skal beskyttes. Foranstaltningerne vurderes som værende nødvendige, hvis den dermed forbundne indsats står i passende forhold til det tilstræbte sikkerhedsniveau.

Datatilsynet anfører, at man kan tilslutte sig de øvrige europæiske datatilsyns bekymring om 2. led og ønsket om, at denne sætning udgår.

Rigspolitichefen bemærker i relation til artikel 24, stk. 2, litra j, at det ikke umiddelbart vurderes at være teknisk muligt, økonomisk set hensigtsmæssigt eller i øvrigt fra en faglig synsvinkel nødvendigt at sikre, at politiets IT-systemer i tilfælde af – ethvert tænkeligt - teknisk uheld straks kan genetableres.

I relation til artikel 25 bemærker Rigspolitichefen, at der allerede i dag er etableret en samlet fortegnelse over politiet- og anklagemyndighedens behandling af fortrolige og følsomme per-

sonoplysninger via bestemmelserne i persondataloven om anmeldelse af behandlinger af personoplysninger.

5.7. Afsluttende bestemmelser

Datatilsynet bemærker, at det fremgår af forslagets artikel 31, at der nedsættes en arbejdsgruppe vedrørende beskyttelse af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser. Arbejdsgruppen skal have rådgivende status og skal kunne handle uafhængigt.

Med henblik på at sikre gruppen den fornødne uafhængighed foretrækker Datatilsynet, at gruppen får eget sekretariat.

Datatilsynet anfører, at det er tilsynets opfattelse, at udviklingen mod øget informationsudveksling og intensiveret samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder skaber et tilsvarende behov for samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og eventuelt den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Det er Datatilsynets opfattelse, at disse uafhængige tilsynsmyndigheder har brug for et samarbejdsforum, hvor der bl.a. kan drøftes og iværksættes fælles tilsynsprojekter. Tilsvarende aktiviteter foregår i dag i de fælles tilsynsmyndigheder for Europol og Schengen.

Datatilsynet peger herudover på, at det fremgår af betragtning 16 i forslagets præambel, at oprettelsen af nationale tilsynsmyndigheder, der udfører deres opgaver helt uafhængigt, indgår som en væsentlig del af beskyttelsen af personoplysninger, der behandles i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

Datatilsynet peger endvidere på, at det fremgår af betragtning 17, at disse myndigheder bør tildeles de fornødne beføjelser til at varetage disse opgaver, herunder undersøgelses- og interventionsbeføjelser, navnlig når det drejer sig om klager fra enkeltpersoner, samt beføjelse til at indbringe sager for en retsinstans. Myndighederne bør bidrage til at tilvejebringe gennemsigtighed i de databehandlinger, der udføres i den medlemsstat, hvorunder de henhører.

Endelig peger Datatilsynet på, at det fremgår af forslagets artikel 30, at der skal udpeges en tilsynsmyndighed, der har til opgave at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaten vedtager til gennemførelse af denne rammeafgørelse. Bestemmelsen fastsætter flere regler for tilsynsmyndighedens opgaver og beføjelser.

Datatilsynet anfører, at man formoder, at dele af, hvis ikke alle, disse opgaver vil skulle varetages af Datatilsynet, og at en sådan forøgelse af tilsynets opgaver vil nødvendiggøre, at tilsynet får tilført flere ressourcer.

6. Nærhedsprincippet

I begrundelsen for forslaget har Kommissionen anført følgende med hensyn til, hvorfor nærhedsprincippet er overholdt:

”Denne rammeafgørelse vedrører situationer, der er hyppigt forekommende i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde mellem medlemsstaterne, navnlig i forbindelse med udvekslingen af oplysninger for at sikre og fremme effektive og retlige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, navnlig grov kriminalitet og terrorisme, i alle medlemsstater. Nationale, bilaterale eller multilaterale løsninger kan være nyttige for de enkelte medlemsstater, men de tager ikke hensyn til behovet for at sikre den interne sikkerhed i hele EU. De retshåndhævende myndigheders behov for oplysninger afhænger i vid udstrækning af integrationsgraden mellem landene. Det skønnes, at omfanget af udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne med henblik på retshåndhævelse vil stige, og det er derfor nødvendigt at supplere med sammenhængende regler om databehandling og databeskyttelse. Denne rammeafgørelse respekterer subsidiaritetsprincippet som fastsat i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, for så vidt som den tager sigte på en gensidig tilnærmelse af medlemsstaternes lov og administrative bestemmelser, hvilket medlemsstaterne ikke kan gøre hensigtsmæssig vis, hvis de handler på egen hånd, men kræver en fælles indsats på EU-plan”

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre beskyttelse af personoplysninger på området og dermed skabe grundlag for, at der i EU kan indføres mere effektive ordninger for informationsudveksling i forbindelse med bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for udviklingen af et EU-instrument, der fastlægger (mindste-)regler om beskyttelse af persondata i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (søjle 3).

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet blev den 13. december 2005 anmodet om at afgive en udtalelse. Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet en udtalelse om forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *21. november 2006*

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde samt et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 30. januar 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 31. januar 2006.

Et aktuelt notat om forslaget til rammeafgørelse blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006.

Dagsordenspunkt 5: Gennemførelse af Schengen-reglerne

Nyt notat.

Resumé

Spørgsmålet om gennemførelse af Schengen-reglerne er senest drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006, hvor der blev vedtaget en række rådskonklusioner. I lyset heraf har det finske formandskab arbejdet videre med sagen, som ifølge det oplyste på ny vil blive forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende møde med henblik på vedtagelse af rådskonklusioner om status for Schengen-evalueringen af de nye medlemsstater, om SIS II, om SISone4All, og om forventet dato for ophævelse af den indre grænsekontrol vedrørende de nye medlemsstater. Sagen vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og på det foreliggende grundlag vurderes den generelt heller ikke at ville indebære statsfinansielle konsekvenser af betydning, om end dette er forbundet med en vis usikkerhed. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side forventer man at kunne tilslutte sig rådskonklusioner om gennemførelse af Schengen-reglerne.

1. Baggrund

Spørgsmålet om gennemførelse af Schengen-reglerne er senest drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006, hvor der blev vedtaget en række rådskonklusioner.

De pågældende rådskonklusioner indebærer bl.a. en revideret tidsplan for den tekniske gennemførelse af den anden generation af Schengen-informationssystemet (det såkaldte SIS II). Af tidsplanen følger det, at SIS II skal kunne anvendes fra juni 2008 af de medlemsstater, som på nuværende tidspunkt deltager i SIS, med henblik på at systemet efterfølgende kan tages i brug i forhold til de nye medlemsstater.

Forsinkelsen af SIS II er uheldig i forhold til den planlagte integration af de nye medlemslande i Schengen-samarbejdet. På RIA-rådsmødet i oktober 2006 så man derfor med tilfredshed på et portugisisk forslag til en midlertidig løsning, "SISone4All", som går ud på, at de nye medlemsstater opkobles på det nuværende Schengen-informationssystem, SIS 1+. Man opfordrede de relevante arbejdsgrupper til at se nærmere på de tekniske, finansielle, retlige samt organisatoriske aspekter af det fremlagte forslag med henblik på, at Rådet (retlige og indre anliggender)

på det kommende møde den 4.-5. december 2006 kan træffe beslutning om, hvorvidt den forelåede, midlertidige løsningsmodel bør anvendes.

Rådskonklusionerne indebar desuden, at de relevante arbejdsgrupper bemyndigedes til, for så vidt angår de nye medlemsstater, at forberede den overordnede planlægning af ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser med henblik på, at Rådet kan træffe beslutning om en tidsplan herfor på det kommende RIA-rådsmøde den 4.-5. december 2006.

Endelig orienterede formandskabet på rådsmødet i oktober 2006 om den seneste udvikling vedrørende forslagene til retsakter om SIS II. Det blev i den forbindelse oplyst, at Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE-udvalget) havde godkendt de tekster, der var opnået enighed om i Rådet, bortset fra forslaget om adgang til SIS II for efterretningsmyndigheder med ansvar for indre sikkerhed.

Det forventes, at Rådet (retlige og indre anliggender) på det kommende møde på ny skal drøfte spørgsmålet om gennemførelse af Schengen-reglerne, og formandskabet har i den forbindelse oplyst, at man vil lægge op til vedtagelse af rådskonklusioner om:

- a) status for Schengen-evalueringen af de nye medlemsstater,
- b) SIS II,
- c) SISone4All, og
- d) forventet dato for ophævelse af den indre grænsekontrol vedrørende de nye medlemsstater.

2. Indhold

Formandskabet har endnu ikke fremlagt et udkast til rådskonklusioner. Det nærmere indhold heraf kendes derfor ikke på nuværende tidspunkt. I lyset af de forhandlinger, der indtil videre har været på arbejdsgruppeniveau samt blandt tekniske eksperter fra medlemsstaterne, må det imidlertid forventes, at rådskonklusionerne vil vedrøre følgende forhold:

2.1. Vedrørende status for Schengen-evalueringen af de nye medlemsstater

Fuld indtræden i Schengen-samarbejdet med ophævelse af den indre grænsekontrol tillægges meget stor betydning i de nye medlemsstater, som ønsker, at dette skal ske hurtigst muligt.

Efter akten vedrørende vilkårene for de nye medlemslandes tiltrædelse af EU (artikel 3, stk. 2) kan fuld indtræden i Schengen-samarbejdet først ske, når en evalueringsprocedure har vist, at det enkelte medlemsland er i stand til at efterleve alle Schengen-reglerne. Beslutningen om

indtræden træffes enkeltvist for hvert af de 10 nye medlemslande ved en enstemmig rådsafgørelse efter høring af Europa-Parlamentet.

På rådsmødet den 2.- 3. juni 2005 blev der opnået enighed om, at evalueringen af de nye medlemslandes anvendelse af Schengen-reglerne skulle ske inden for områderne landegrænsekontrol, luftgrænsekontrol, søgrænsekontrol, politisamarbejde, databeskyttelse, visumudstedelse og SIS/SIRENE. Evalueringen omfatter således de samme emneområder, som hidtil er blevet evalueret i forhold til de nuværende Schengen-lande.

Det gennemførte program for evaluering i 2006 udgør en fuld evaluering af seks af de syv delområder (alle undtagen SIS/SIRENE) med undtagelse af Cyperns visumudstedelse samt luftgrænsekontrol og søgrænsekontrol på Cypern og på Malta.

Der er i 2006 gennemført 19 evalueringsmissioner, hvor evalueringshold sammensat af eksperter fra de nuværende Schengen-lande har besøgt og evalueret 2-3 lande ad gangen på et af de seks delområder (landegrænsekontrol, luftgrænsekontrol, søgrænsekontrol, politisamarbejde, databeskyttelse og visumudstedelse). Samlet er der evalueret 58 delområder fordelt på de 10 lande. Enkelte af evalueringsrapporterne er endnu ikke blevet forelagt for og/eller vedtaget i arbejdsgruppen vedrørende Schengen-evaluering.

Formandskabet har lagt op til, at Rådet på det kommende rådsmøde skal tage gennemførelsen af 2006-evalueringsprogrammet til efterretning. Desuden forventes formandskabet at fremlægge en statusberetning for hvert af de 10 nye medlemslandes gennemførelse af Schengen-reglerne som en del af eller som bilag til rådskonklusionerne.

Et foreløbigt udkast til rådskonklusioner for hvert enkelt land med angivelse af de vigtigste forhold, der skal forbedres, før landet kan integreres fuldt ud i Schengen-samarbejdet, er blevet drøftet i arbejdsgruppen vedrørende Schengen-evaluering. Konklusionerne skal læses sammen med evalueringsrapporterne for det enkelte land.

Det overordnede billede er, at alle 10 lande har gjort store fremskridt i retning af fuld gennemførelse af Schengen-reglerne. For alle lande er der imidlertid også områder, hvor der kræves forbedringer, og der planlægges derfor en række opfølgningsbesøg i 2007.

Det kan bl.a. nævnes, at der i flere rapporter påpeges et behov for mere eller bedre uddannet personale samt sprogtræning. Bemærkningerne i evalueringerne af landegrænsekontrollen vedrører bl.a. grundigheden i grænsekontroller, procedurerne for og udstyr til rådighed for kon-

trol af rejsende med tog samt udstyret til overvågningen af grænsestrækninger mellem kontrolposter. For at kunne udføre en tilfredsstillende søgrænsekontrol har nogle lande behov for at opgradere radarudstyr og bådkapacitet. Eksperternes bemærkninger til luftgrænsekontrollen går særligt på, at flere lande mangler at færdiggøre igangværende konstruktionsarbejde, der skal sikre adskillelse af Schengen- og ikke-Schengen-passagerer.

For så vidt angår forhold, der skal forbedres i politisamarbejdet, drejer det sig om uddannelsen af personel, samarbejdet mellem myndigheder samt forenelighed af gensidigt afhængige computersystemer. Endvidere mangler flere lande at indgå bilaterale samarbejdsaftaler med nabolandene.

Databeskyttelsen er i nogle af de nye medlemslande præget af utilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer, og der peges også på problemer med databeskyttelsesmyndighedens uafhængighed.

Evalueringerne af de nye landes visumudstedelse har bl.a. bestået i besøg på udvalgte konsulater. I evalueringsrapporterne peges der på problemer i forhold til antallet af personlige interviews med ansøgere, afvisningsraten, sikkerhedsforholdene på konsulaterne i forhold til personale og opbevaring af visumblanketter mv. samt processuelle rettigheder (klageadgang).

De nye lande er generelt i gang med at forbedre de påpegede svagheder.

2.2. Vedrørende SIS II

Der er opnået enighed om udkastene til retsakter om SIS II, og disse vil således kunne vedtages (som led i en 1. læsningsaftale med Europa-Parlamentet), når de forskellige sproglige versioner foreligger.

Hvad angår den tekniske udvikling af SIS II er denne som tidligere nævnt blevet forsinket – og der er derfor vedtaget en revideret tidsplan for den tekniske gennemførelse af SIS II. Af tidsplanen følger det, at SIS II skal kunne anvendes fra juni 2008 af de medlemsstater, som på nuværende tidspunkt deltager i SIS, med henblik på at systemet efterfølgende kan tages i brug i forhold til de nye medlemsstater. Det må forventes, at rådskonklusionerne på ny vil fokusere på den tekniske udvikling af SIS II.

Det er i øvrigt på nuværende tidspunkt ikke muligt at redegøre for, hvad rådskonklusionerne vedrørende SIS II nærmere vil kunne gå ud på.

2.3. Vedrørende SISone4All

Portugal har – som en midlertidig løsning (indtil SIS II er færdigudviklet) – foreslået, at de nye medlemsstater kobles op på det eksisterende Schengen-informationssystem (SISone4all) med henblik på at gøre det muligt for de nye medlemsstater – så hurtigt som muligt – at deltage fuldt ud i Schengen-samarbejdet med ophævelse af den indre grænsekontrol, såfremt de øvrige forudsætninger herfor er opfyldt.

På det kommende rådsmøde forventes Rådet at blive præsenteret for resultaterne af de igangværende drøftelser og undersøgelser vedrørende forslaget om SISone4all.

SISone4all bygger på, at det portugisiske nationale system (N.SIS) – med visse tilpasninger – overføres til de nye medlemslande. Portugal stiller den nødvendige software gratis til rådighed, mens de nye medlemslande selv skal bære omkostningerne ved tilpasning af denne software til deres nationale forhold. De gamle medlemslande skal hver især bære omkostningerne ved tilpasningen af eget nationale system (N.SIS), så systemet kan håndtere de ekstra lande. Herudover vil der være spørgsmål om, hvilket netværk der skal anvendes.

Forslagets tekniske, finansielle og retlige aspekter drøftes fortsat i de relevante arbejdsgrupper.

Der er blevet rundsendt et spørgeskema til de nye medlemsstater, hvor der bl.a. spørges til disse medlemsstaters mulighed for at gennemføre forslaget under overholdelse af den fremlagte tidsplan og uden at det nationale arbejde med forberedelsen af SIS II forsinkes. Desuden har der været afholdt en række møder med deltagelse af tekniske eksperter fra medlemsstaterne, og yderligere møder om forslaget planlægges for at få afklaret de udestående spørgsmål forud for rådsmødet i december 2006.

Rådet forventes i lyset af de nævnte drøftelser at skulle træffe beslutning om, hvorvidt man skal gå videre med forslaget om SISone4all.

2.4. Vedrørende forventet dato for ophævelse af den indre grænsekontrol

Rådet forventes på det kommende møde at få forelagt et udkast til mulig tidsplan for færdiggørelsen af evalueringen af de nye medlemsstater og for ophævelse af den indre grænsekontrol med henblik på, at Rådet vedtager konklusioner om en forventet dato for fuld integration af de nye medlemsstater i Schengen-samarbejdet, jf. ovenfor under punkt 2.1.

Der opereres på nuværende tidspunkt med tre alternative tidsplaner for færdiggørelsen af Schengen-evalueringen af de nye medlemslande. Alle disse tidsplaner forudsætter Rådets samtykke til forslaget om SISone4All, ligesom tidsplanerne også forudsætter, at SISone4All er blevet evalueret positivt i de nye medlemslande. I to af tidsplanerne sigtes der mod en ophævelse af den indre grænsekontrol den 28. oktober 2007, mens man i den tredje tidsplan sigter mod, at grænsekontrollen ophæves mellem januar og marts 2008.

Ophævelse af den indre grænsekontrol forudsætter som nævnt et operativt Schengen-informationssystem.

Hvis det besluttet ikke at gå videre med det portugisiske forslag, vil grænsekontrollen tidligst kunne ophæves i efteråret 2008, hvor de nye medlemsstater ifølge tidsplanen forventes at kunne tilsluttes SIS II.

Den endelige beslutning om ophævelse af den indre grænsekontrol vil som nævnt skulle træffes for hver enkelt af de nye medlemsstater.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Vedtagelsen af rådskonklusioner på de nævnte områder vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, og det vurderes generelt heller ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning. Det er dog på nuværende tidspunkt usikkert, hvilke udgifter der vil være forbundet med at tilpasse den danske nationale del af SIS til indførelsen af SISone4all. Ligeledes er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at vurdere udgifterne til det netværk, som skal forbinde de deltagende landes nationale dele af SIS. På det foreliggende grundlag må det imidlertid formentlig forventes, at der ikke vil blive tale om væsentligt, øgede statsfinansielle udgifter.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagerne.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventer man at kunne tilslutte sig rådskonklusioner om gennemførelse af Schengen-reglerne.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har på nuværende tidspunkt ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 21. november 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen vedrørende status for Schengen-evalueringen af de nye medlemsstater har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 1.-2. juni 2006.

Sagen vedrørende SIS II har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 5.-6. oktober 2006.

Sagen vedrørende SISone4All har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg. Det samme gælder med hensyn til sagen vedrørende forventet dato for ophævelse af den indre grænsekontrol.

Dagsordenspunkt 6: Status for EU's indsats mod terrorisme

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning om såvel overordnede rammer for indsatsen som konkrete tiltag på området. Som led i den løbende behandling af sagen forventes det, at anti-terrorkoordinatoren, Gijs de Vries, vil give en statusrapport for gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme samt strategien og *handlingsplanen* mod radikaliserings og rekruttering. *Formandskabet forventes i den forbindelse, at fremlægge en årsrapport om implementeringen af henstillingerne i EU's handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering udarbejdet i samarbejde med Gijs de Vries og Kommissionen til Rådets orientering. I forbindelse med statusrapporten vedrørende EU's handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering forventes Rådet på mødet den 4.-5. december eller på et rådsmøde snarest derefter endvidere at få forelagt de tilføjelser til EU's mediekommunikationsstrategi til godkendelse, som er foretaget siden strategien blev vedtaget på Rådets (generelle anliggender og eksterne relationer) møde den 17.-18. juli 2006. Rådet (retlige og indre anliggender) forventes tillige på sit møde den 4.-5. december 2006 at godkende strategiske henstillinger inden for en række terrorismerelaterede områder, herunder strategiske henstillinger, som forventes indarbejdet i henholdsvis EU's handlingsplan mod terrorisme og EU's handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering. Rådet vil i den forbindelse muligvis skulle godkende en revideret udgave af de to handlingsplaner. De strategiske henstillinger er udformet på baggrund af rapporter udarbejdet af Rådets Situationscenter (Sit-Cen). Det forventes herudover, at Rådet (retlige og indre anliggender) på sit møde den 4.-5. december 2006 eller på et rådsmøde snarest derefter vil blive orienteret om medlemsstaternes afrapportering om implementering af henstillingerne i terrorisme peer-evalueringsrapporterne. Endelig forventes det, at Rådet (retlige og indre anliggender) vil få forelagt en oversigt over de aktuelle projekter i Rådets tredjesøjle terrorismegruppe. Det forventes, at sagen vil blive forelagt for stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2006. Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstats holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for de beskrevne tiltag i EU's indsats mod terrorisme.*

1. Baggrund

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

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

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

Som opfølgning på Rådets drøftelser på dets møde 8. juni 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2004 en omfattende handlingsplan for EU's indsats mod terrorisme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gennemførelsen af handlingsplanen to gange årligt; første gang på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

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

På Det Europæiske Råds møde den 16.-17. december 2004 blev Rådet opfordret til i 2005 at udarbejde en langsigtet strategi og handlingsplan med henblik på at sætte ind over for radikalisering og rekruttering af terrorister. Som opfølgning herpå vedtog Rådet i juni 2005 nærmere retningslinier for det videre arbejde med at færdiggøre en strategi og tilhørende handlingsplan på området. Det Europæiske Råd noterede sig disse retningslinier på dets møde den 16.-17. juni 2005 og pålagde Rådet at udarbejde strategien og handlingsplanen vedrørende radikalisering og rekruttering i lyset heraf. Rådet vedtog herefter i december 2005 en strategi og hand-

lingsplan mod radikalisering og rekruttering, som efterfølgende blev godkendt af Det Europæiske Råd den 15.-16. december 2005. Det Europæiske Råd besluttede samtidig, at formandskabet i samarbejde med Gijs de Vries og Kommissionen skal lave en årlig evaluering af strategien og handlingsplanen mod radikalisering og rekruttering.

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutninger om jævnlige afrapporteringer og evalueringer forventes Gijs de Vries på rådsmødet den 4.-5. december 2006 at give den halvårslige afrapportering om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme. Endvidere forventes formandskabet i samarbejde med Gijs de Vries og Kommissionen at fremlægge den første årlige evalueringsrapport om implementeringen af EU's strategi og handlingsplan mod radikalisering og rekruttering.

På rådsmødet (generelle anliggender og eksterne relationer) den 17.-18. juli 2006 blev der i overensstemmelse med EU's strategi mod terrorisme og EU's handlingsplan mod radikalisering og rekruttering vedtaget en EU mediekommunikationsstrategi. Det fremgår af strategien, at der er tale om et levende dokument, som løbende skal opdateres. I overensstemmelse hermed har ekspertgrupper udarbejdet en række tilføjelser til dokumentet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 eller et rådsmøde snarest derefter forventes Rådet at få forelagt disse tilføjelser til EU's mediekommunikationsstrategi til godkendelse.

På sit møde den 1.-2. juni 2006 godkendte Rådet (retlige og indre anliggender) en række strategiske henstillinger udarbejdet af formandskabet på baggrund af SitCen-rapporter vedrørende terroristers færden og rejsemønstre, truslen mod jernbanenetværker og undergrundsbaner, faktorer, som afskrækker terrorister, fængsels rolle i islamistisk terrorisme, og tilbagevendende jihadisters indflydelse på europæisk radikalisering og rekruttering.

SitCen har siden rådsmødet i juni 2006 udarbejdet yderligere rapporter om bl.a. det afværgede terrorangreb i Storbritannien og radikalisering og rekruttering. Formandskabet forventes at forelægge Rådet (retlige og indre anliggender) en række strategiske henstillinger udarbejdet på baggrund af disse rapporter på mødet den 4.-5. december 2006.

I forbindelse med den peer-evalueringsmekanisme, som blev indført inden for området vedrørende bekæmpelse af terrorisme i lyset af terrorangrebene den 11. september 2001, blev der i 2003 indledt en første peer-evalueringsrunde vedrørende medlemsstaternes nationale myndigheders interne samarbejde i forbindelse med indsatsen mod terrorisme (det nationale terroris-

meberedskab). Resultatet af evalueringerne af de enkelte medlemsstater blev beskrevet i separate rapporter og efterfølgende i en generel rapport baseret på de nationale rapporter. Rapporterne indeholder en række anbefalinger rettet til medlemsstaterne.

Siden januar 2006 har alle medlemsstaterne afrapporteret i rådsregi om deres respektive implementering af henstillingerne i peer-evalueringsrapporterne. Det forventes, at Rådet (retlige og indre anliggender) på mødet den 4.-5. december 2006 eller på et rådsmøde snarest derefter vil få forelagt en samlet rapport herom.

Endelig forventes det, at en oversigt over de aktuelle projekter i Rådets tredjesøjle terrorismegruppe vil blive forelagt Rådet (retlige og indre anliggender) til orientering.

Det forventes, at sagen vil blive forelagt for stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2006.

2. Indhold

A. Halvårlig afrapportering om gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme og EU's strategi og handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning truffet på dets møde den 17.-18. juni 2004 om at se nærmere på gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme to gange årligt forventes anti-terror koordinatoren, Gijs de Vries, på rådsmødet den 4.-5. december 2006 at rapportere om status for gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme, herunder om indsatsen mod terrorfinansiering. Samtidig forventes en afrapportering om status for gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering.

B. Årlig evalueringsrapport vedrørende implementeringen af henstillingerne i EU's handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering

I overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 15.-16. december 2005, hvor strategien og handlingsplanen mod radikaliserings og rekruttering blev godkendt, forventes formandskabet i samarbejde med anti-terror koordinatoren, Gijs de Vries, og Kommissionen på rådsmødet den 4.-5. december 2006 at fremlægge en første årsrapport om gennemførelsen af henstillingerne i handlingsplanen.

Handlingsplanen blev i sin tid vedtaget med henblik på at udmønte de overordnede mål i EU's strategi mod radikaliserings og rekruttering. Handlingsplanen indeholder en række henstillinger og er opdelt i to dele, hvoraf den første indeholder de foranstaltninger, som medlemslandene bør tage, og den anden de foranstaltninger som bør tages på EU-plan.

Til brug for den første evalueringsrapport har medlemsstaterne i efteråret 2006 afleveret om den nationale implementering af henstillingerne rettet mod medlemsstaterne, herunder oplyst hvilke foranstaltninger, der allerede var taget forud for vedtagelse af handlingsplanen.

C. EU's mediekommunikationsstrategi

I overensstemmelse med EU's strategi mod terrorisme og EU's strategi og handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering blev der på rådsmødet (generelle anliggender og eksterne relationer) den 17.-18. juli 2006 vedtaget en EU mediekommunikationsstrategi.

Det umiddelbare mål med mediekommunikationsstrategien er at sikre, at EU's politikker kan formidles effektivt i medierne. Strategien skal således sikre, at EU's værdier, mål og politikker ikke misforstås, og at der ikke er en opfattelse af, at man i EU benytter dobbelt standarder i sine politikker. Samtidig er det et vigtigt formål med mediekommunikationsstrategien at understrege, at der i europæisk historie og kultur er en langvarig positiv og fredelig muslimsk indflydelse.

Det er herved hensigten - gennem en mere målrettet og informeret tilgang til kommunikation i medierne - at bidrage til at reducere risikoen for radikaliserings og rekruttering til terrorisme.

Mediekommunikationsstrategien indeholder en række nøglemeddelelser til brug for formidling af EU politikker i medier både i og uden for den Europæiske Union samt et såkaldt "ikke-følelsesladet ordforråd".

Nøglemeddelelserne kan anvendes i forskellige fora. De tre målgrupper for nøglemeddelelserne er indbyggere i lande med muslimske befolkning, europæiske borgere med muslimsk tro og endelig den europæiske befolkning som helhed. Meddelelserne er bygget op således, at de kan tilpasses de forskellige grupper. Nøglemeddelelserne er inddelt i tre emner:

- EU's anti-terror politikker
- Integration og ikke-diskriminering
- Indsatsen uden for EU

Inden for hvert af disse tre emner er EU's politikker, mål og værdier gennemgået i et letforståeligt og ligetil sprog.

Den anden del af mediekommunikationsstrategien, det "ikke-følelsesladede ordforråd", er udarbejdet til brug for diskussionen af spørgsmål i relation til radikaliserings og rekruttering, således at det undgås, at Islam kobles sammen med terrorisme. Ordforrådet indeholder definitioner af de mest benyttede ord, og giver samtidig en forklaring på ordets oprindelse og kontekst, hvilket skal bidrage til at reducere misforståelser og sikre en mere effektiv kommunikation i medierne. Ordforrådet er ikke tænkt som en ordbog eller som en endegyldig definition af de pågældende ord, men skal give en større forståelse for, hvordan brugen af ordene kan opfattes.

Det "ikke-følelsesladede ordforråd" er et dynamisk instrument, som løbende revideres i lyset af udviklingen på området.

Siden mediekommunikationsstrategien blev vedtaget i juli 2006, er der blevet udarbejdet yderligere bidrag til det "ikke-følelsesladede ordforråd" i et samarbejde mellem relevante ad hoc ekspertgrupper og Rådets andensøjle og tredjesøjle terrorismegrupper.

D. Strategiske henstillinger til inkorporering i EU's handlingsplan mod terrorisme og i EU's handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering

I overensstemmelse med tiltagene iværksat på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004 har SitCen udarbejdet *en række fortrolige rapporter om forskellige emner, herunder om det afværgede terrorangreb i Storbritannien og om radikaliserings og rekruttering.*

På baggrund af SitCens rapporter er der udarbejdet et udkast til en række strategiske henstillinger vedrørende terrorbekæmpelsen inden for *de i rapporterne beskrevne områder*. Henstillingerne er alt efter deres indhold rettet mod medlemsstaternes myndigheder og/eller EU's institutioner. De strategiske henstillinger er fortrolige og kan derfor ikke beskrives nærmere. De strategiske henstillinger forventes at ville blive inkorporeret i EU's handlingsplan mod terrorisme *henholdsvis EU's handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering*. Rådet vil således muligvis også få forelagt reviderede udgaver af de to handlingsplaner, hvori der tages højde for de nye strategiske henstillinger og udviklingen på området i øvrigt, således som denne bl.a. beskrives i henholdsvis anti-terror koordinatorens halvårsrapport vedrørende gennemførelsen af den generelle handlingsplan mod terrorisme og formandskabets årsrapport vedrørende gennemførelsen af den særlige handlingsplan mod radikaliserings og rekruttering.

E. Implementering af henstillingerne i terrorisme peer-evalueringsrapporterne

Som led i den peer-evalueringsproces, der blev påbegyndt i 2003 vedrørende de enkelte medlemsstaters terrorismeberedskab, har samtlige medlemsstater siden januar 2006 både skriftligt og mundtligt på møder i rådsregi afreporteret om den nationale implementering af henstillingerne indeholdt i både den generelle evalueringsrapport og i de nationale peer-evalueringsrapporter. På baggrund heraf forventes der udarbejdet en samlet rapport til Rådet herom.

F. Aktuelle projekter i Rådets tredjesøjle terrorismegruppe

Det finske formandskab har i samarbejde med rådssekretariatet udarbejdet en oversigt over de aktuelle projekter i Rådets tredjesøjle terrorismegruppe.

3. Gældende dansk ret

I lyset af karakteren af de spørgsmål, som forventes at skulle drøftes på rådsmødet, er der ikke fundet anledning til at foretage en beskrivelse af dansk ret og praksis på området, jf. herved at sagen ikke i sig selv har lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Implementering af de enkelte dele af handlingsplanen for EU's indsats mod terrorisme, hvori de strategiske henstillinger skal inkorporeres, vil kunne have lovgivningsmæssige og/eller statsfinansielle konsekvenser, som det på nuværende tidspunkt, hvor indholdet i eventuelle forslag til retsakter ikke kendes, ikke er muligt at angive nærmere.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for de beskrevne tiltag i EU's indsats mod terrorisme.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke som sådan været forelagt for Europa-Parlamentet. Formandskabet orienterer løbende Parlamentet om EU's indsats mod terrorisme.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *21. november 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 7: Fremtidens Europol

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006 fremlagde formandskabet et options-papir fra en gruppe af Formandskabets Venner om Europols fremtid samt et udkast til rådskonklusioner om Europols fremtid. Rådet noterede sig på mødet options-papiret og vedtog rådskonklusionerne, hvoraf det bl.a. fremgik, at der i forskellige fora skal arbejdes videre med fremtidens Europol, herunder i form af en vurdering af, om det var hensigtsmæssigt at omdanne Europol-konventionen til en rådsafgørelse og givet fald hvordan. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 vil fremlægge et udkast til rådskonklusioner indeholdende bl.a. forslag om erstatning af Europol-konventionen af en rådsafgørelse og gennemførelse af en række angivne forslag til styrkelse af Europol, som fremgår af det ovennævnte optionspapir, med henblik på Rådets vedtagelse. Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Når Kommissionen fremlægger et forslag til rådsafgørelse om Europol, må dette forventes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side ser man generelt positivt på tiltag, der vil kunne styrke Europol i bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet.

1. Baggrund

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 12.-14. januar 2006 i Wien indledte det østrigske formandskab en drøftelse om fremtiden for Den Europæiske Politienhed (Europol).

Diskussionen blev efterfølgende fulgt op af et indledende ekspertmøde om Europols fremtid den 23.-24. februar 2006 i Wien, hvor en række overordnede idéer og målsætninger for Europols fremtid blev drøftet på generelt plan.

På baggrund heraf nedsatte det østrigske formandskab en arbejdsgruppe ("Formandskabets Venner") med deltagelse af repræsentanter for alle medlemsstaterne. Gruppen mødtes tre gange og diskuterede et såkaldt "options-papir" udarbejdet af formandskabet indeholdende en lang række forslag til udvikling og forbedring af Europol.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006 fremlagde formandskabet options-papiret fra gruppen af Formandskabets Venner om Europol's fremtid samt et udkast til rådskonklusioner om Europol's fremtid. Rådet noterede sig på mødet options-papiret og vedtog rådskonklusionerne. Af rådskonklusionerne fremgik bl.a., at der i forskellige fora skulle arbejdes videre med fremtidens Europol, herunder i form af en vurdering af, om det var hensigtsmæssigt at omdanne Europol-konventionen til en rådsafgørelse og givet fald hvordan.

Efterfølgende har sagen været drøftet på en række møder på arbejdsgruppeniveau og i Artikel 36-Udvalget. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 vil fremlægge et udkast til rådskonklusioner indeholdende bl.a. forslag om omdannelse af Europol-konventionen til en rådsafgørelse og gennemførelse af en række udvalgte forslag til styrkelse af Europol, som fremgår fra det nævnte optionspapir (i form af rådshenstillinger) med henblik på, at Rådet vedtager disse.

2. Indhold

2.1. I udkastet til rådskonklusioner, der er udarbejdet som resultat af arbejdet med konklusionerne fra RIA-rådsmødet i juni 2006, opstilles som nævnt et antal konklusioner om Europol's Fremtid indeholdende bl.a. forslag om omdannelse af Europol-konventionen til en rådsafgørelse og gennemførelse af en række udvalgte forslag til styrkelse af Europol, som fremgår fra det nævnte optionspapir (i form af rådshenstillinger).

Af rådskonklusionerne fremgår bl.a., at Rådet noterer sig, at næsten alle medlemsstaterne har afsluttet ratifikationen af de tre protokoller om ændring af Europol-konventionen. Forudsat at der gives underretning om de resterende ratifikationer inden årets udgang, træder protokollerne i kraft i løbet af første kvartal 2007.

Rådet noterer sig endvidere, at proceduren for Europol's bestyrelses vedtagelse af de beslutninger, der er nødvendige for gennemførelsen af de tre protokoller om ændring af Europol-konventionen, er godt i gang. Rådet opfordrer til at afslutte proceduren så hurtigt som muligt, så disse instrumenter kan træde i kraft enten samtidig med eller kort tid efter ratifikation og ikrafttræden af de respektive protokoller.

Rådet understreger, at det er nødvendigt at vedtage de retsakter, der er baseret på artikel 6a og 10 i den ændrede Europol-konvention, så hurtigt som muligt efter, at 2003-protokollen om ændring af Europol-konventionen er trådt i kraft. Det drejer sig om henholdsvis regler for Eu-

ropols behandling af oplysninger med henblik på at fastslå, om disse oplysninger er relevante for Europol's opgaver, og regler for tilknytning af eksperter fra 3-lande til aktiviteterne i Europol's analysegrupper.

Rådet anerkender de fremskridt, Europol har gjort med hensyn til den praktiske gennemførelse af protokollerne, ligesom Rådet udtrykker tilfredshed med de fremskridt, Europol har gjort med hensyn til gennemførelsen af de relevante forslag i optionspapiret, som ikke kræver ændring af Europol-konventionen.

Rådet er enig i, at Europol-konventionen bør afløses af en rådsafgørelse, der forventes fremlagt af Kommissionen ultimo 2006. Rådsafgørelsen skal ifølge konklusionerne baseres på a) finansiering af Europol over Den Europæiske Unions almindelige budget, og b) anvendelse af EU's personalevedtægt såvel som protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter på Europol's personale under respekt af princippet om budget-neutralitet og under hensyntagen til de konkrete krav, som følger af Europol's mandat og opgaver.

Der bør herudover kun foretages yderligere ændringer i teksten til Europol-konventionen, hvis det enten er nødvendigt, fordi konventionen afløses af en rådsafgørelse, eller hvis ændringerne klart betyder, at Europol kommer til at fungere bedre.

Europol-Gruppen og Artikel 36-Udvalget pålægges at påbegynde arbejdet på grundlag af det forventede forslag fra Kommissionen til en rådsafgørelse, der skal afløse Europol-konventionen. Rådet pålægger i den forbindelse Europol-Gruppen at behandle de forslag i optionspapiret, der kræver ændring af Europol-konventionen, på grundlag af forslaget til rådsafgørelse.

Rådet sigter mod at nå til politisk enighed om udkastet til rådsafgørelse om Europol i så god tid, at afgørelsen kan vedtages inden udgangen af 2007.

Endelig beslutter Rådet, at Europol-konventionen skal ophæves ved den rådsafgørelse, der afløser konventionen, og der er derfor ikke brug for nogen protokol om ophævelse af Europol-konventionen.

Hvis det er nødvendigt kan enhver kontraherende part til Europol-konventionen dog afgive en erklæring, hvorefter parten – i lyset af at Europol-konventionen erstattes af en rådsafgørelse, og i lyset af den tid det vil tage at implementere afgørelsen – tilkendegiver, at man i denne pe-

riode vil færdiggøre en eventuel forfatningsmæssig procedure, der måtte være påkrævet for at ophæve konventionen i den pågældende parts nationale retssystem.

Sådanne procedurer skal dog ikke have betydning for ikrafttrædelsen og gennemførelsen af råds-afgørelsen.

2.2 For så vidt angår forslagene i optionspapiret (jf. ovenfor under punkt 2.1.) lægges der i rådskonklusionerne op til, at Rådet tilslutter sig nogle henstillinger om at gennemføre en række nærmere angivne tiltag til styrkelse af Europol, som ikke kræver ændring af Europol-konventionen. Det drejer sig om følgende:

a) Europol kan spille en mere aktiv rolle i bekæmpelsen af grov international kriminalitet, der har sin oprindelse i det vestlige Balkan, og Europolis organer opfordres i den forbindelse til at undersøge mulighederne for, at Europol kan øge sin involvering i det vestlige Balkan.

b) Initiativet til at afholde halvårlige møder mellem samtlige agenturer på det retlige og indre område og formandskaberne for Artikel 36-Udvalget, Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl (SCIFA) og toldsamarbejdsgruppen med henblik på at styrke samarbejdet og koordineringen mellem disse ved gennemførelse af den indre sikkerheds arkitektur i EU modtages positivt, og samarbejdet bør intensiveres.

c) Europol kan som forudset i den årlige trusselsvurdering vedrørende organiseret kriminalitet (OCTA) spille en større rolle i bekæmpelsen af internetkriminalitet og på basis af en passende plan, bør Europol sammen med medlemsstaterne overveje, hvad Europol yderligere kan foretage sig, eller hvilke yderligere foranstaltninger den kan iværksætte, for bedre at forstå brugen af internettet til grov kriminalitet som f.eks. børnepornografi og – med forbehold af de igangværende drøftelser inden for rådsstrukturen – terrorismerelaterede lovovertrædelser.

Der udtrykkes endvidere tilfredshed med Europolis tilsagn om at oprette en informationsportal inden for rammerne af det tyske "Check the Web"-projekt med det formål at forbedre medlemsstaternes samarbejde om overvågning og analyse af internettet.

d) Europol bør hjælpe medlemsstaterne med at forbedre deres praktiske samarbejde (f.eks. ved at udarbejde et katalog over bedste praksis), så den kan støtte kontrollerede leverancer på tværs af grænserne på en mere effektiv måde.

e) Medlemsstaterne, Europol og andre EU-aktører bør tage kravet om teknisk kompatibilitet i betragtning, når de udformer deres it-systemer (informations- og kommunikationsteknologisystemer), jf. Kommissionens meddelelse fra november 2005 om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser.

f) Medlemsstaterne bør, når det er praktisk muligt, sørge for, at deres Europol-forbindelsesofficerer i Europol har online adgang til nationale databaser.

g) Medlemsstaterne bør sørge for, at alle kompetente myndigheders interesser er repræsenteret i hver medlemsstats nationale enhed, med forbehold af medlemsstaternes afgørelse med hensyn til disse myndigheders specifikke mandat.

Rådet beder Europolis Styrelsesråd aflægge rapport om gennemførelsen af ovenstående henstillinger senest i juni 2007 samtidig med, at gennemførelsen af de resterende muligheder i optionspapiret fortsat bør overvejes.

3. Gældende dansk ret

Konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen) er gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997. I henhold til lovens § 6 har justitsministeren ved bekendtgørelse nr. 508 af 23. juni 1999 om ikrafttræden af lov om gennemførelse af Europol-konventionen bestemt, at loven træder i kraft den 1. juli 1999.

Europol-loven er ændret ved lov nr. 1435 af 22. december 2004 (om gennemførelse af tillægsprotokoller til Europol-konventionen m.v.). Ændringsloven er endnu ikke sat i kraft.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Når Kommissionen fremlægger sit forslag til rådsafgørelse om Europol (til afløsning af Europol-konventionen), må dette forslag forventes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvorimod det næppe vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen ses ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side ser man generelt positivt på tiltag, der vil kunne styrke Europol i bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *21. november 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 8: EU's handlingsplan om bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet den 1.-2. december 2005 godkendte Rådet (retlige og indre anliggender) en handlingsplan om bedste praksis, standarder og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel. *Det østrigske formandskab og Kommissionen orienterede på rådsmødet den 27.-28. april 2006 om status med hensyn til implementering af denne handlingsplan. Endvidere orienterede Europol om sin virksomhed på området, samt om at der vil ske en fremlæggelse af de anbefalinger, der blev fastlagt i forbindelse med AGIS 2005-projektet: Uddannelsesprogram for de retshåndhævelsesmyndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige. Endelig blev der på rådsmødet vedtaget rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, herunder sportsbegivenheder. På det kommende rådsmøde vil formandskabet redegøre for opfølgningen i 2. halvdel af 2006 på EU-handlingsplanen om bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel og vil samtidig lægge op til en drøftelse af, hvordan man på EU-plan kommer videre med bekæmpelsen og forebyggelsen af menneskehandel.* Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at forelægge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. *Fra dansk side er man positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe og forebygge menneskehandel, og man vil fra dansk side klart støtte sådanne EU-tiltag.*

1. Baggrund

I det såkaldte Haag-program om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er godkendt af Det Europæiske Råd den 4. november 2005, opfordres Kommissionen og Rådet til - med henblik på at udvikle fælles standarder, bedste praksis og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel - at udarbejde en handlingsplan på området i 2005.

Den 18. oktober 2005 fremlagde Kommissionen en meddelelse med titlen "Bekæmpelse af menneskehandel - en integreret tilgang og et forslag til en handlingsplan" (KOM (2005)514). Den 19.-20. oktober 2005 afholdt det britiske formandskab, Kommissionen og Sverige en konference om menneskehandel i Bruxelles. I lyset heraf udarbejdede det britiske formandskab et

udkast til en handlingsplan om bedste praksis, standarder og procedurer for at forebygge og bekæmpe menneskehandel. Denne handlingsplan blev godkendt af Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

Det østrigske formandskab og Kommissionen tog de første skridt til implementering af handlingsplanen, bl.a. i form af afholdelse af et AGIS-støttet projekt vedrørende et uddannelsesprogram for de retshåndhævelsesmyndigheder der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige.

Endvidere blev der orienteret fra Europol's side om Europol's virksomhed på området, samt om at der vil ske en fremlæggelse af de anbefalinger, der blev fastlagt i forbindelse med AGIS 2005-projektet: Uddannelsesprogram for de retshåndhævelsesmyndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår børn/mindreårige. Endelig blev der på rådsmødet vedtaget rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med store internationale begivenheder, herunder sportsbegivenheder.

På det kommende rådsmøde forventes det, at det finske formandskab vil redegøre for opfølgningen i 2. halvdel af 2006 på EU-handlingsplanen om bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel, og at formandskabet vil lægge op til en drøftelse af, hvordan man på EU-plan kommer videre med bekæmpelsen og forebyggelsen af menneskehandel.

2. Indhold

Det finske formandskab lægger op til, at Rådet på det kommende møde skal drøfte spørgsmålet om, hvem der skal have ansvaret for gennemførelsen af EU-handlingsplanen. Der lægges på dette punkt op til, at ansvaret på EU-plan skal være delt mellem formandskabet og Kommissionen. Når det gælder den nationale implementering konstaterer formandskabet, at der er en række aktører involveret, og at det derfor bør overvejes, om der bør udpeges ét kontaktpunkt i hver enkelt medlemsstat med henblik på at sikre opfyldelsen af EU-handlingsplanen.

Formandskabet lægger herudover op til overvågning og evaluering af handlingsplanens gennemførelse – og det anbefales, at det nøjere overvejes, hvordan dette mest hensigtsmæssigt vil kunne ske, samt at der udarbejdes en rapport (i en relevant arbejdsgruppe) med anbefalinger til yderligere tiltag på området.

Endelig lægger formandskabet op til en drøftelse af, hvilke områder der bør prioriteres, når det gælder bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel. Formandskabet peger her selv på,

at man skal styrke det konkrete, operationelle samarbejde mellem de berørte myndigheder i medlemsstaterne og i forhold til relevante tredjelande. Der peges også på tiltag, som skal gøre det muligt at identificere ofre for menneskehandel, især børn, på et så tidligt tidspunkt som muligt. Herudover peges der på, at der bør fokuseres på tiltag i forhold til tredjelande, der kan sikre en sikker tilbagevenden og reintegration af de personer, som har været udsat for menneskehandel – og der peges her på, at EU's finansielle programmer vil kunne understøtte dette. Endelig peges der på behovet for at styrke brugen af Europol, Eurojust og Frontex (Grænseagenturet) i bekæmpelsen af menneskehandel.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret, jf. herved at sagen som nævnt under punkt 4 ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe og forebygge menneskehandel, og man vil fra dansk side klart støtte sådanne EU-tiltag.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *21. november 2006*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et samlenotat om udkastet til handlingsplan om menneskehandel blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet den 1.-2. december 2005 og *rådsmødet den 27.-28. april 2006*.

Dagsordenspunkt 9: Rapport om gennemførelse af strategien for den eksterne dimension af RIA-samarbejdet

Nyt notat.

Resumé

Haag-programmet, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i november 2004, fremhæver udviklingen af en strategi for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender som vigtig. Det Europæiske Råd anmodede i juni 2005 på baggrund af Haag-programmet Kommissionen om at udvikle en strategi herom og præsentere den for Rådet inden udgangen af 2005. Den 12. oktober 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse om den eksterne dimension af retlige og indre anliggender. Rådet (retlige og indre anliggender samt almindelige anliggender og eksterne forbindelser) vedtog i december 2005 en strategi for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender. Det forventes, at der på det kommende rådsmøde vil blive fremlagt en rapport vedrørende gennemførelse af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender. Endvidere forventes det, at formandskabet vil fremlægge et såkaldt handlingsorienteret papir om EU's samarbejde med Rusland inden for bl.a. det politimæssige og strafferetlige område og migration. Endelig er det muligt, at Rådet på mødet vil blive orienteret om resultatet af en række møder mellem EU og tredjelande vedrørende kriminalitetsbekæmpelse, som har været afholdt inden for den seneste tid. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke vurderes at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe organiseret kriminalitet, korruption, ulovlig indvandring, menneskehandel og narkotikahandel mv. i EU's eksterne relationer. Fra dansk side agter man at godkende rapporten vedrørende gennemførelse af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender samt i øvrigt notere sig de forskellige præsentationer mv. Ligeledes agter man at støtte op om det handlingsorienterede papir vedrørende implementeringen af et fælles EU-russisk område for frihed, sikkerhed og retfærdighed som led i implementering af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender.

1. Baggrund

Haag-programmet, der blev godkendt af Det Europæiske Råd (DER) i november 2004, fremhæver udviklingen af en strategi for eksterne relationer på området for retlige og indre anlig-

gender som vigtig. Det Europæiske Råd anmodede i juni 2005 på baggrund af Haag-programmet Kommissionen om at udvikle en strategi herom og præsentere den for Rådet inden udgangen af 2005. Den 12. oktober 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse om den eksterne dimension af retlige og indre anliggender. Rådet (retlige og indre anliggender samt almindelige anliggender og eksterne forbindelser) vedtog i december 2005 en strategi for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender.

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

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

Det forventes, at der på det kommende rådsmøde vil blive fremlagt en rapport vedrørende gennemførelse af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender. Endvidere forventes det, at formandskabet vil fremlægge et såkaldt handlingsorienteret papir om EU's samarbejde med Rusland inden for bl.a. det politimæssige og strafferetlige område. Endelig er det muligt, at Rådet på mødet vil blive orienteret om resultatet af en række møder mellem EU og tredjelande vedrørende kriminalitetsbekæmpelse, som har været afholdt inden for den seneste tid.

2. Indhold

2.1. Rådets Generalsekretariat og Kommissionen er som led i strategien for den eksterne dimension på RIA-området relationer pålagt at følge udviklingen i de eksterne aktiviteter på området for retlige og indre anliggender og rapportere til RIA-Rådet og GAERC hver 18. måned første gang i december 2006.

Rådets Generalsekretariat har i lyset heraf fremlagt et udkast til rapport vedrørende gennemførelse af strategien for den eksterne dimension på RIA-området. I udkastet fokuseres der på følgende emner:

- Generel vurdering af effektiviteten af det politiske, tekniske og operationelle samarbejde med tredjelande inden for området for retlige og indre anliggender i den forudgående periode.
- Konkrete forslag til geografiske og/eller tematiske prioriteter for fremtidige aktiviteter.
- Mulige foranstaltninger, enten politiske eller tekniske til forbedring af samarbejdet med enkelte lande eller regioner.

Rådets Generalsekretariat nævner under det første punkt, at strategien for den eksterne dimension indebærer, at EU på en række områder udarbejder et såkaldt handlingsorienteret papir. Rådets vedtagelse af henholdsvis et handlingsorienteret papir om forbedring af samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, korruption, illegal immigration og anti-terrorisme mellem EU og det vestlige Balkan og et handlingsorienteret papir vedrørende bekæmpelse af narkofremstilling i og handel dermed fra Afghanistan og langs transitruterne i juni 2006 fremhæves i den forbindelse.

Endvidere nævnes et handlingsorienteret papir om EU's samarbejde med Rusland, jf. nedenfor under pkt. 2.2. Ligeledes nævnes overvejelserne om et handlingsorienteret papir om samarbejde med relevante ENP-lande og om samarbejde med Nordafrika om bekæmpelse af terrorisme.

Herudover nævnes arbejdet med oprindelses- og transitlande forbindelse med "Den globale Tilgang til Migration", som blev vedtaget af Rådet i december 2005.

Endelig nævnes Rådets vedtagelse af en generel rammeafgørelse om retsligt samarbejde i civile anliggender i april 2006.

Under punktet konkrete forslag til geografiske og/eller tematiske prioriteter for fremtidige aktiviteter nævnes en række principper, hvorefter partnerskab mellem EU og interesserede tredjelande skal opnås samt en opremsning af konkrete prioriteter for arbejdet.

Under punktet mulige foranstaltninger enten politiske eller tekniske til forbedring af samarbejdet med enkelte lande eller regioner fremhæves, at Rådets Generalsekretariat og Kommissionen vil fortsætte med at følge udviklingen i de eksterne aktiviteter på området for retlige og

indre anliggende og afrapportere næste gang i juni 2008. Det kommende formandskab vil for at supplere denne proces og på baggrund af de konkrete forslag i fremskridtsrapporten kunne inkludere aktiviteter på området for eksterne relationer eksempelvis i form af et handlingsorienteret papir. Endelig følger en opremsning af konkrete områder, herunder fortsættelsen af implementeringen af de vedtagne handleplaner for Balkan og Afghanistan, samt påbegyndelse af implementeringen af den endnu ikke vedtagne handleplan for Rusland, jf. nedenfor under pkt. 2.2. Arbejdet vedrørende migration i forhold til Afrika vil blive fortsat, og man vil fokusere på konkrete emner indenfor ENP-landene og styrke samarbejdet vedrørende narkotikaspørgsmål med Latinamerika og Caribien.

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

2.2. Det forventes endvidere, at formandskabet vil fremlægge et handlingsorienteret papir om EU's samarbejde med Rusland inden for bl.a. det politimæssige og strafferetlige område og migration med henblik på Rådets godkendelse heraf.

I det foreliggende udkast til det handlingsorienterede papir er der inden for det politimæssige og strafferetlige område angivet en række anbefalinger vedrørende følgende:

Politimæssigt samarbejde:

- Intensivering af antiterrorismesamarbejdet
- Forbedring af sikkerhed vedrørende rejsedokumenter
- Bekæmpelse af transnational organiseret kriminalitet
- Fremme et omfattende system til bekæmpelse af hvidvaskning af penge
- Bekæmpelse af narkotikaproblemet
- Bekæmpelse af menneskehandel
- Bekæmpelse af korruption
- Bekæmpelse af handel med stjalne køretøjer

Strafferetligt samarbejde:

- Bidrage til effektiviteten af retssystemet
- Forstærke samarbejdet om kriminelle anliggender

Inden for migrationsområdet er der angivet anbefalinger vedrørende:

- Visum og tilbagetagelse
- Grænsekontrol
- Udvikling af det generelle samarbejde inden for migrations- og asylområdet

Inden for hvert område opregnes det, hvilke konkrete initiativer medlemsstaterne og diverse EU-organer skal iværksætte.

2.3. Som tidligere nævnt er det muligt, at der også vil blive orienteret om en række afholdte møder. Det drejer sig bl.a. om resultatet af det ministerielle EU-USA trojka-møde, der blev afholdt i Washington den 6. november 2006, om resultatet af det 5. møde i det EU-russiske RIA Permanente Partnerskab Råd (PPC) vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, der blev afholdt i Helsinki den 30. oktober 2006, hvor samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme, illegal immigration, narkotika blev drøftet og enighed opnået om at øge anvendelsen af det eksisterende EU-russiske Forbindelsesofficer Netværk til at styrke samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel og hvidvaskning af penge.

Herudover kan nævnes det 3. møde for forbindelsesofficerer på det vestlige Balkan, der blev afholdt i Haag den 16. oktober 2006, samt det ministerielle møde mellem EU og det Vestlige Balkan, der blev afholdt i Tirana den 17. november 2006, hvor det blandt andet konkluderedes, at det kommende tyske formandskab i deres arbejde for yderligere implementering af strategien for den eksterne dimension af retlige og indre anliggender vil have fokus på samarbejdet mellem EU og Balkan i forhold til kontrol af organiseret kriminalitet, illegal immigration og terrorisme.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der har ikke været foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for initiativer, der kan medvirke til at bekæmpe organiseret kriminalitet, korruption, ulovlig indvandring, menneskehandel, narkotikahandel i EU's eksterne relationer. Fra dansk side agter man at godkende rapporten vedrørende gennemførelse af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender samt i øvrigt notere sig de forskellige præsentationer mv. Ligeledes agter man at støtte op om det handlingsorienterede papir vedrørende implementeringen af et fælles EU-russisk område for frihed, sikkerhed og retfærdighed som led i implementering af strategien for eksterne relationer på området for retlige og indre anliggender.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 21. november 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Det bemærkes, at strategien for den eksterne dimension af RIA-samarbejdet har været forelagt forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. december 2005.

Dagsordenspunkt 10: Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (KOM(2005) 280 endelig)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder. Agenturet vil skulle assistere EU's institutioner og medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, i arbejdet med at sikre respekt for de grundlæggende rettigheder. Til det formål vil Agenturet navnlig skulle indsamle og analysere data om grundlæggende rettigheder. Agenturet skal desuden videreføre de opgaver, som Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad (EUMC) har udført indtil nu. Kommissionen har samtidig fremlagt forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union – dvs. området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Forslagene forventes forelagt Rådet (retlige og indre anliggender) på rådsmødet den 4.-5. december 2006 med henblik på politisk enighed. Der udestår fortsat visse punkter, herunder navnlig med hensyn til Agenturets kompetence på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og deltagelse af ikke-medlemsstater i Agenturets arbejde.

1. Baggrund

Med det formål at styrke respekten i EU for de grundlæggende rettigheder blev det på Det Europæiske Råds møde den 13. december 2003 i Bruxelles besluttet at oprette et agentur for menneskerettigheder på grundlag af Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad (EUMC). Agenturet skal navnlig indsamle og analysere data om grundlæggende rettigheder samt rådgive EU-institutionerne – efter anmodning eller på eget initiativ – inden for området for grundlæggende rettigheder. Derudover skal Agenturet videreføre EUMC's opgaver med at bekæmpe racisme og fremmedhad.

Agenturet er omfattet af Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU, vedtaget den 4.-5. november 2004.

Kommissionen afholdt den 25. januar 2005 en offentlig høring om oprettelsen af det nye Agentur.

Samtidig med fremsættelsen af forslaget til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder har Kommissionen fremsat et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union. Begge forslag er indeholdt i dokument nr. KOM(2005) 280 endelig.

Forslagene forventes forelagt Rådet (*retlige og indre anliggender*) på rådsmødet den 4.-5. december 2006 med henblik på politisk enighed.

2. Hjemmelsgrundlag

Efter EU-traktatens artikel 6, stk. 1, bygger Unionen på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles. Det følger videre af EU-traktatens artikel 6, stk. 2, at Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

Grundlæggende rettigheder er således generelle principper i fællesskabsretten. Endvidere indeholder EU's Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk bindende erklæring i december 2000, de rettigheder, friheder og principper, som anerkendes i EU.

Retsgrundlaget for forslaget til forordning er EF-traktatens artikel 308. Det følger af denne artikel, at såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed udfærdige passende forskrifter herom.

Retsgrundlaget for forslaget til rådsafgørelse er EU-traktatens artikel 30 om fælles handling vedrørende politisamarbejde, artikel 31 om fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager og artikel 34, stk. 2, litra c, hvorefter Rådet efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed kan vedtage afgørelser til at fremme dette samarbejde.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver i sin begrundelse for forslagene, at Agenturets opgaver primært vil være at indsamle og analysere oplysninger fra alle stater i EU, herunder ved at sikre sammenlignelige data og foretage komparative analyser af situationen i EU, for derved at hjælpe EU med at respektere de grundlæggende rettigheder fuldt ud. Som følge af den særlige europæiske dimension af disse opgaver vil medlemsstaterne ifølge Kommissionen ikke kunne opnå Agenturets mål selv.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

4. Formål og indhold

4.1. Forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

Formålet med forslaget er at styrke respekten i EU for de grundlæggende rettigheder, og der peges i forslaget bl.a. på, at øget kendskab til og bevidsthed om grundlæggende rettigheder i Unionen bidrager til at sikre fuld respekt for disse rettigheder, og at dette formål kan fremmes ved at oprette et EU-agentur til at fremskaffe information og data om grundlæggende rettigheder.

Det er hensigten, at Agenturet skal yde assistance og stille sin ekspertise om grundlæggende rettigheder til rådighed for EU's institutioner, kontorer, agenturer mv. og for medlemsstaterne, når disse gennemfører Fællesskabsretten. Hvis det samtidigt fremsatte forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, vedtages, vil Agenturet også skulle udføre sine opgaver inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Efter det seneste udkast til forslag skal Agenturet være åbent for deltagelse af kandidatlande samt de lande, som Fællesskabet har indgået en stabiliserings- og associeringsaftale med, hvis de relevante associeringsråd træffer beslutning om en sådan deltagelse. En sådan beslutning skal fastslå, at det deltagende land kan udpege en uafhængig person med de rette kvalifikationer, som observatør uden stemmeret til Agenturets bestyrelse.

Agenturet vil bl.a. skulle

- indsamle og analysere objektive, pålidelige og sammenlignelige informationer og data, herunder forskningsresultater og monitoreringsrapporter modtaget fra bl.a. medlemsstaterne, EU-institutionerne, interesseorganisationer og internationale institutioner, herunder særligt Europarådets organer,
- udføre og støtte forskning på området, herunder efter anmodning fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen, hvis anmodningen er hensigtsmæssig og ligger inden for rammerne af Agenturets årlige arbejdsprogram,
- afgive udtalelser om specifikke emner til EU's institutioner og medlemsstaterne, når disse gennemfører Fællesskabsretten, enten på eget initiativ eller efter anmodning fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen,
- offentliggøre en årlig rapport om emner inden for Agenturets arbejdsområde, tematiske rapporter baseret på Agenturets analyser og forskning mv. samt en årsrapport om Agenturets aktiviteter,
- udvikle en kommunikationsstrategi og fremme dialog med det civile samfund med henblik på at skabe opmærksomhed omkring grundlæggende rettigheder og udbrede viden om Agenturets arbejde, og
- udvikle en administrativ praksis, der sikrer den højest mulige grad af gennemsigtighed.

Agenturet vil ikke få kompetence til at behandle klager i nogen form, ligesom det heller ikke får kompetence til at vurdere, om en medlemsstat har undladt at opfylde en af sine forpligtelser ifølge EF-traktaten, som Kommissionen efter EF-traktatens artikel 226 har beføjelse til at kontrollere.

Efter de seneste drøftelser om forslaget vil det blive anført i en erklæring fra Rådet og Kommissionen, at der ikke er noget til hinder for, at Rådet i medfør af EU-traktatens artikel 7, stk. 1, kan beslutte at anmode Agenturet om at fremlægge en rapport om situationen i en medlemsstat, hvor der er en klar fare for, at medlemsstaten groft overtræder grundlæggende rettigheder mv. Det samme gælder tilfælde omfattet af artikel 7, stk. 2, efter hvilken bestemmelse Rådet kan fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder grundlæggende rettigheder mv. Det vil således ikke længere fremgå af forordningen, at det er Agenturets opgave at stille sin ekspertise til rådighed for Rådet i artikel 7-situationer, men det vil alligevel være muligt for Rådet i konkrete tilfælde at beslutte at bruge Agenturet i disse situationer.

Rådet skal efter høring af Europa-Parlamentet vedtage et flerårigt rammeprogram for Agenturet, hvori det bl.a. fastlægges, hvilke emner Agenturet skal beskæftige sig med, idet bekæmpelse af racisme og fremmedhad dog altid skal være et af emnerne. Kommissionen udarbejder udkastet til rammeprogram under inddragelse af Agenturets bestyrelse.

For at sikre objektive, pålidelige og sammenlignelige informationer skal Agenturet trække på en række organisationer og organer i hver medlemsstat. Agenturet skal i den forbindelse tage højde for behovet for at involvere nationale myndigheder i indsamlingen af informationer, ligesom Agenturet skal oprette og koordinere informationsnetværk samt udnytte eksisterende netværk. Herudover skal Agenturet organisere møder med eksterne eksperter samt i fornødent omfang nedsætte arbejdsgrupper.

Med henblik på at undgå dobbeltarbejde og sikre den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne skal Agenturet i sit arbejde inddrage de informationer som bl.a. EU-institutioner, medlemsstaternes institutioner og organisationer, Europarådet, OSCE, FN og andre internationale organisationer måtte være i besiddelse af. Med henblik på at sikre at Agenturets arbejde har en merværdi i forhold til det arbejde, der udføres af Europarådet, skal Agenturet endvidere koordinere sine aktiviteter med Europarådets aktiviteter, særligt i forbindelse med udarbejdelsen af Agenturets årlige arbejdsprogram. Europarådet skal have ret til at udpege en uafhængig person – med begrænset stemmeret – til Agenturets bestyrelse og denne person skal have observatørstatus i Agenturets forretningsudvalg. Endelig skal hver medlemsstat med henblik på at sikre regeringernes samarbejde med Agenturet udnævne en embedsmand til national forbindelsesofficer for Agenturet.

Agenturet foreslås organiseret med en bestyrelse, et forretningsudvalg, et videnskabeligt udvalg og en direktør.

Bestyrelsen vil skulle sammensættes af personer med viden om grundlæggende rettigheder samt med passende erfaring inden for ledelse af offentlige eller private organisationer. Hver medlemsstat skal udpege en uafhængig person, der har ledelsesmæssig erfaring i en uafhængig national menneskerettighedsinstitution eller en anden offentlig eller privat organisation. Europarådet udpeger en uafhængig person, mens Kommissionen udpeger to repræsentanter.

Forretningsudvalget vil skulle sammensættes af bestyrelsens formand og næstformand, to menige medlemmer af bestyrelsen, én af Kommissionens repræsentanter i bestyrelsen samt Europarådets bestyrelsesmedlem (observatørstatus). Direktøren skal deltage i forretningsudvalgs-møder, men uden stemmeret.

Det videnskabelige udvalg vil skulle bestå af elleve uafhængige personer, der er højt kvalificerede inden for grundlæggende rettigheder. Bestyrelsen udpeger det videnskabelige udvalgs medlemmer på baggrund af et offentligt stillingsopslag og en åben udvælgelsesprocedure. Ved

udvælgelsen af det videnskabelige udvalgs medlemmer skal en ligelig geografisk repræsentation så vidt muligt sikres. Det videnskabelige udvalgs medlemmer udpeges for 5 år. Der kan ikke ske genudnævnelse. Det videnskabelige udvalg skal være uafhængigt og skal sikre den videnskabelige kvalitet af Agenturets arbejde.

Direktøren ansættes af bestyrelsen på baggrund af en liste over kandidater, som Kommissionen udarbejder efter et offentligt stillingsopslag og en åben udvælgelsesprocedure. Inden en kandidat udnævnes, skal Europa-Parlamentet og Rådet høres. Direktøren ansættes for fem år ad gangen med mulighed for genudnævnelse én gang. *Der vil samtidig med vedtagelsen af forordningen blive afgivet en erklæring af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om, at denne særlige udpegningsprocedure ikke kan danne præcedens for udpegning af direktører for andre agenturer i EU.*

Agenturet skal oprette et samarbejdsnetværk (Platform for grundlæggende rettigheder), der skal bestå af interesseorganisationer, der beskæftiger sig med menneskerettigheder. Det er hensigten, at platformen skal sikre vidensdeling og et tæt samarbejde mellem Agenturet og de relevante aktører. Agenturet skal bl.a. anmode Platformen om at komme med forslag til brug for udarbejdelsen af det årlige arbejdsprogram, at afgive bemærkninger til og foreslå opfølgning på Agenturets årsrapport samt at fremsende resultater og anbefalinger fra afholdte konferencer, seminarer og møder til Agenturet, i det omfang dette måtte være relevant for Agenturets arbejde.

Agenturet foreslås oprettet fra den 1. januar 2007 samtidig med, at EUMC nedlægges. *Da forordningsforslaget forventes vedtaget meget tæt på oprettelsesdatoen, er der udarbejdet forslag til overgangsregler, som skal sikre, at EUMC's opgaver fortsat varetages under tilsyn af en midlertidig bestyrelse og en midlertidig direktør, hvis Agenturet først måtte blive operationelt 3-6 måneder efter den 1. januar 2007.*

Agenturet foreslås evalueret efter fem års virke.

4.2. Forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder til at udføre opgaver på de områder, der er nævnt i Afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union

Forslaget har til formål at give EU-agenturet for grundlæggende rettigheder kompetence til at indsamle og analysere oplysninger og data på området for politisamarbejde og samarbejde på det retlige område i kriminalsager (søjle 3-områder) og afgive udtalelser herom.

Forslaget fremsættes særskilt af juridiske grunde, idet hjemmelsgrundlaget er EU-traktaten, mens hjemlen for forordningsforslaget er EF-traktatens artikel 308.

Det fremgår af forslaget til rådsbeslutning, at bestemmelserne i forordningen om oprettelse af Agenturet finder analog anvendelse på Agenturets aktiviteter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

I det seneste kompromisforslag fra formandskabet er der foreslået to alternative løsninger på spørgsmålet om Agenturets kompetence på 3. søjle-området.

Det ene alternativ indebærer dels en begrænsning af Agenturets kompetence på det politi- og strafferetlige samarbejde til Fællesskabsinstitutionerne, således at medlemsstaterne ikke er omfattet, dels en afgrænsning af Agenturets ret til at svare på anmodninger fra Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen til at angå særlige tematiske emner, som skal fremgå af enten selve beslutningen eller af det flerårige rammeprogram for Agenturet, dels en begrænsning af Agenturets aktiviteter, som skal ligge inden for artikel 30, 31 og 32 i TEU. Dette alternativ forudsætter en omfattende omskrivning af det af Kommissionen fremlagte forslag til rådsbeslutning.

Det andet alternativ indebærer, at Fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne skal kunne vælge, om de frivilligt og på passende måde vil kunne benytte sig af Agenturets menneskeretlige ekspertise inden for 3. søjle-området. Denne mulighed vil alene skulle fremgå af en erklæring vedtaget i tilknytning til selve forordningsforslaget om oprettelse af Agenturet og kan ifølge formandskabet vedtages af Rådet uden særlig hjemmel.

Formandskabet foreslår endvidere, at der – uanset hvilken løsning man vælger – indsættes en bestemmelse i forordningen om oprettelse af Agenturet om, at spørgsmålet om Agenturets kompetence på området for politimæssigt samarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager tages op til genovervejelse om tre år.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Forslagene er sendt til Europa-Parlamentet med henblik på en udtalelse. *Europa-Parlamentets udtalelse forventes at foreligge den 12. december 2006.* Der pågår i øjeblikket forhandlinger mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet i hvilken forbindelse, der er blevet afholdt dialog-møder den 25. april, 17. maj, 9. juni, 3. oktober og 15. november 2006. Europa-

Parlamentet har på disse møder bl.a. understreget vigtigheden af, at Agenturet bliver uafhængigt og troværdigt. Herudover har Europa-Parlamentet tilkendegivet, at man finder, at tredjelande bør kunne deltage i Agenturets arbejde i det omfang, der måtte være eksterne aspekter af Fællesskabsretten, der har betydning for de pågældende tredjelande. Europa-Parlamentet har endvidere tilkendegivet, at det er af afgørende betydning, at Agenturet får kompetence inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Europa-Parlamentet finder det ligeledes vigtigt med en klar afgrænsning af Agenturets arbejde i forhold til Europarådets arbejde på området for grundlæggende rettigheder.

6. Gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor

Det skønnes ikke, at oprettelsen af Agenturet og en udvidelse af dets kompetence til søjle 3-området vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Forslagernes konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser udover indvirkningen på EU's budget.

EUMC har et årligt budget på 8,2 mio. euro (2005-prisniveau) og 37 ansatte. Kommissionen har i forbindelse med fremsættelsen af forslagene skønnet, at oprettelsen af Agenturet for grundlæggende rettigheder vil indebære merudgifter på 7,8 mio. euro i 2007 stigende til 20,2 mio. euro i 2013 (2005-prisniveau), og at antallet af ansatte vil stige til 100. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, hvilket ville svare til en statslig merudgift stigende fra 156.000 euro (ca. 1,2 mio. kr.) i 2007 til 416.000 euro (ca. 3,1 mio. kr.) i 2013. I lyset af den efterfølgende aftale om EU's samlede økonomiske rammer 2007-13 forventes et lavere budget for Agenturet. På Kommissionens budgetforslag for 2007 er foreslået et niveau på 14 mio. euro. Dette er en forøgelse på 5,2 mio. euro i forhold til 2006, svarende til en dansk merudgift på knap 0,8 mio. kr. De endelige udgifter vil afhænge af de vedtagne årlige budgetter.

Forslaget har ingen konsekvenser for samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

8. Høring

Forslagene er sendt i høring hos Advokatrådet, Amnesty International, Helsingfors-komiteen, Røde Kors, Institut for Menneskerettigheder, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbun-

det i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolichefen, Politidirektøren i København og Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager.

Dansk Røde Kors, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Landsforeningen af beskikkede advokater, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigspolitiet og Politidirektøren i København har ikke bemærkninger til forslagene.

Rigsadvokaten støtter oprettelsen af Agenturet samt forslaget om at give Agenturet kompetence til at indsamle og analysere oplysninger og data på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

Advokatrådet anfører, at man forholder sig positivt over for oprettelsen af et EU-agentur, som kan øge kendskabet til og bevidstheden om grundlæggende rettigheder i Unionen og bidrage til at sikre fuld respekt for disse rettigheder ved udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's politikker. Advokatrådet kan endvidere støtte, at Agenturet skal fungere på baggrund af uafhængighed og ekspertise.

Amnesty International bemærker, at der ikke er tvivl om, at forslagene er af stor betydning, og at etableringen af Agenturet udgør et vigtigt skridt i EU's proces med at definere sin politik for overholdelse af menneskerettigheder indenfor egne grænser. Amnesty understreger imidlertid, at dette er grunden til, at Amnesty samtidig er meget kritisk over for forslagene – ikke på grund af Agenturets handlemuligheder, men på grund af de områder, Agenturet vil blive udelukket fra at beskæftige sig med.

Amnesty anfører, at det er nødvendigt at etablere et agentur, der kan identificere svagheder i den måde, hvorpå menneskerettigheder overholdes i EU, ikke alene på EU-niveau, men også i medlemsstaterne. Amnesty bemærker i den forbindelse, at der allerede i dag foregår megen monitorering, der udføres af Europarådet, FN-organer, EU-netværket af uafhængige menneskerettighedseksperter, nationale menneskerettighedsinstitutter og NGO'er, men at der mangler et organ, der kan analysere og omforme al denne information til forslag til løsninger, der kan afhjælpe problemerne, og implementere det i EU's rammer. Dette er efter Amnestys opfattelse præcis den opgave, som Agenturet skal kunne løse.

Den Danske Helsinki Komité fremhæver, at Agenturet bør være et uafhængigt center for sagskundskab vedrørende fundamentale rettigheder og disses overholdelse, og at Agenturets virksomhed bør baseres på dataindsamling, analyser, netværk og generel promovering af chartret.

Komitéen kan tilslutte sig, at Agenturet skal give de relevante institutioner og organer i EU samt de enkelte stater det fornødne grundlag for beslutninger og politikformuleringer. Endvidere tilslutter Komitéen sig, at Agenturets geografiske fokus udover EU's nuværende medlemsstater også skal omfatte aktuelle og potentielle kandidatlande såvel som samarbejdslande som landene på Vest Balkan og Naboskabs-programlandene, ligesom Komitéen kan støtte, at den årlige rapport om hvert enkelt lands menneskerettighedssituation også belyser eksempler på god praksis.

Med henblik på en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem Agenturet og Europarådet ser Komitéen gerne, at en samarbejdsaftale mellem Agenturet og Europarådet sendes i høring blandt interesserede parter, ligesom Komitéen fremhæver, at samarbejdsaftaler med OSCE og FN også forekommer relevante. Endelig påpeger Komitéen behovet for, at det sikres, at de større internationale menneskerettighedsorganisationer som Amnesty International, International Commission of Jurists, International Helsinki Federation, Human Rights Watch og International Red Cross inddrages i Agenturets arbejde og tilrettelæggelsen heraf.

Institut for Menneskerettigheder hilser forslaget om oprettelse af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder velkomment. Det er Instituttets opfattelse, at Agenturet vil være et positivt bidrag til styrkelse af det menneskeretlige regime i Europa, og at det ville kunne udfylde eksisterende "huller" i systemet. Instituttet bemærker endvidere, at det er positivt, at de opgaver, som Det Europæiske Center for Overvågning af Racisme og Fremmedhad (EUMC) hidtil har udført, vil blive videreført som en fast opgave for Agenturet.

Instituttet understreger vigtigheden af, at Agenturets bestyrelse bliver sikret uafhængighed, og foreslår på den baggrund, at nationale menneskerettighedsinstitutioner eller lignende uafhængige institutioner nominerer medlemmerne af bestyrelsen. Herudover er det Instituttets opfattelse, at sammensætningen af Forretningsudvalget reelt giver Kommissionen en vetoret, som ikke harmonerer med Agenturets uafhængighed. Ligeledes finder Instituttet, at det forekommer uhensigtsmæssigt og stridende mod Agenturets uafhængighed, at Kommissionen efter artikel 5 skal vedtage den flerårige ramme for Agenturet, hvilket efter Instituttets opfattelse, bør være en opgave for bestyrelsen og forretningsudvalget.

Instituttet henholder sig i øvrigt til de bemærkninger, som Instituttet sammen med de øvrige nationale menneskerettighedsinstitutioner i Europa tidligere i år har afgivet til EU-Kommissionen i relation til forslaget til forordningen. Af disse bemærkninger fremgår bl.a., at det er nødvendigt at have en konstruktiv dialog mellem Agenturet og nationale menneskerettig-

hedsinstitutioner, og at institutionerne bør inddrages aktivt i rådgivende og kontrollerende funktioner. I den forbindelse findes forslaget om et ”Grundlæggende Rettigheds Forum” ikke at tildele det civile samfund en tilstrækkeligt fremtrædende rolle.

Det anføres endvidere, at der vil kunne hentes inspiration i direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger, idet der i forbindelse med dette direktiv er nedsat en gruppe, der overvåger implementeringen af direktivet, og udarbejder udtalelser og indstillinger til Kommissionen.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget til forordning og forslaget til rådsafgørelse er tillige med et nærhedsnotat og et grundnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 7. september 2005.

Forslagene blev endvidere forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 12.-13. juni 2006.

Forslagene blev endvidere forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og interne anliggender) den 5.-6. oktober 2006.

Dagsordenspunkt 11: Henstilling fra Kommissionen til Rådet om bemyndigelse af Kommissionen til at føre forhandlinger med Europarådet om en aftale om samarbejde mellem Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Europarådet

- UDGÅET -

Dagsordenspunkt 12: Rådets afgørelse om et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen har fremlagt en meddelelse om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM(2005)122). Kommissionen har oprindeligt lagt op til, at der skulle anvendes 543 mio. euro til rammeprogrammet (i løbende priser) – men dette beløb er i lyset af den enighed, som er opnået omkring de overordnede finansielle rammer, nedsat til 481,61 mio. euro for den nævnte periode 2007-2013. Den fremlagte meddelelse indeholder forskellige forslag til rådsafgørelser om oprettelse af særprogrammer inden for området. Det drejer sig bl.a. om et forslag til et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab, som forventes fremlagt på det kommende rådsmøde med henblik på at opnå politisk enighed herom. Udkastet til særprogrammet vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, og det vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser. Udgifterne til særprogrammet vil skulle afholdes over EU-budgettet. Der er enkelte udestående punkter, som der endnu ikke er opnået enighed om, men alle medlemsstater har udtalt støtte til særprogrammet. Fra dansk side ser man positivt på etableringen af særprogrammet.

1. Indledning

1.1. Kommissionen har fremlagt en meddelelse om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM(2005)122).

Rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed har fire specifikke mål.

Det drejer sig for det første om at fremme udviklingen af et europæisk samfund baseret på unionsborgerskabet, der overholder de grundlæggende rettigheder som *anerkendt i artikel 6, stk. 2, i TEU og som fastsat i chartret om grundlæggende rettigheder*. Herudover lægges der op til at bekæmpe antisemitisme, racisme og fremmedhad og styrke civilsamfundet med hensyn til grundlæggende rettigheder.

Rammeprogrammet skal for det andet bidrage til oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at bekæmpe vold, oplyse om og forhindre narkotikamisbrug.

For det tredje skal rammeprogrammet fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk område i civil- og handelsretlige anliggender.

Endelig skal rammeprogrammet for det fjerde fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk område i strafferetlige anliggender.

Rammeprogrammet bygger på erfaringerne fra eksisterende foranstaltninger på de omhandlede områder, herunder bl.a. erfaringerne fra det eksisterende rammeprogram om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS) og fra det eksisterende program om bekæmpelse af vold (Daphne II).

Det samlede beløb, der oprindeligt er planlagt til rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed, er på 543 mio. euro for perioden 2007-2013 (i løbende priser), men dette beløb er i lyset af den enighed, som er opnået omkring de overordnede finansielle rammer, nedsat til 481,61 mio. euro for den samme periode.

1.2. De fremlagte forslag til finansielle programmer vedrørende retlige og indre anliggender har dannet baggrund for drøftelser i rådsregi om allokering af midler på de enkelte områder; frihed, sikkerhed og retfærdighed (det nuværende område for retlige og indre anliggender).

Sigtet er at gennemføre det program på området for retlige og indre anliggender (Haag-programmet), som blev vedtaget af Det Europæiske Råd den 5. november 2004, og som fastlægger de politiske prioriteter for de kommende fem år.

1.3. Det forventes, at formandskabet på det kommende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 vil fremlægge udkast til rådsafgørelse vedrørende særprogrammet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab med henblik på at opnå politisk enighed herom.

2. Indhold

De mål, som opstilles med rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed, har forskellig hjemmel i traktaterne.

Det er derfor fundet nødvendigt at lade rammeprogrammerne bestå af forskellige rådsafgørelser, herunder bl.a. rådsafgørelse vedrørende særprogrammet om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab omhandlende perioden 2007-2013.

Særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab

Forslaget angiver EF-traktatens artikel 308 som hjemmel.

Kommissionen foreslog oprindeligt, at der blev afsat 96,5 mio. euro til særprogrammet, men dette beløb er efterfølgende ændret til 82,97 mio. euro i lyset af den enighed, som er opnået omkring de overordnede finansielle rammer for perioden 2007-2013.

Formålet med forslaget om at etablere et særprogram om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskab er at sikre en mærkbar udvikling af to eksisterende "forberedende foranstaltninger", som EU har på området for grundlæggende rettigheder, samt opstille nye mål, som f.eks. bekæmpelse af racisme, fremmedhad og antisemitisme ved at fremme en tværreligiøs og multikulturel dialog på EU-niveau. De to eksisterende "forberedende foranstaltninger" er:

- 1) Fremme af grundlæggende rettigheder, hvilket dels dækker over en årsrapport om situationen for grundlæggende rettigheder i EU og i medlemsstaterne udarbejdet af et netværk af uafhængige eksperter, dels over projekter, der tager sigte på at informere borgerne i EU om EU's Charter om grundlæggende rettigheder.
- 2) Støtte til civilsamfundet i de 10 nye EU-medlemsstater.

Hensigten er at udvide støtten til civilsamfundet til alle 25 EU-medlemsstater.

Der vil være særlig fokus på rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, som i Chartret anerkendes som grundlæggende rettigheder, navnlig for at fremme demokratisk deltagelse.

Forslaget indgår som et særprogram i det generelle rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013.

I modsætning til Kommissionens forslag om at oprette et uafhængigtagentur for grundlæggende rettigheder på EU-plan er særprogrammet et finansieringsprogram, der skal give Kommissionen mulighed for at udbyde forskellige opgaver og projekter, som kan bistå Kommissionen i dens daglige virke. Forslaget om at vedtage et særprogram om grundlæggende rettigheder og

unionsborgerskab og forslaget om at oprette agenturet for grundlæggende rettigheder er således komplementære.

Programmet skal bl.a. give støtte til oplysningskampagner og til aktiviteter udført af NGO'ere og andre organisationer mv. Programmet skal endvidere føre til udarbejdelse af regelmæssige rapporter eller udtalelser om situationen for de grundlæggende rettigheder i EU, en åben og regelmæssig dialog med civilsamfundet om grundlæggende rettigheder og gennemførelse af undersøgelser og analyser på de berørte områder.

Det fremgår af forslaget, at Kommissionen skal vedtage et årligt arbejdsprogram, der bl.a. skal indeholde de specifikke mål og tematiske prioriteringer samt beskrivelser af eventuelle ledsageforanstaltninger (offentlige indkøbskontrakter, hvor indkøb af varer og tjenesteydelser dækkes med fællesskabsmidler, herunder udgifter til overvågning, kontrol og evaluering af projekter).

Der planlægges både en midtvejsevaluering og en endelig evaluering af programmet.

3. Dansk ret

Danske myndigheder og organisationer har – i lighed med tidligere finansielle programmer – mulighed for at søge og opnå støtte under det foreslåede særprogram.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udkastet til rådsafgørelse om særprogrammet vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Udgifterne til særprogrammerne afholdes over Fællesskabets budget. Som nævnt er der opnået enighed om, at beløbet til rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 skal være på 481,61 mio. euro. Danmarks bidrag hertil udgør ca. 2 pct. – eller omregnet ca. 9,6 mio. euro (svarende til 72,3 mio. danske kr.) for 2007-2013.

5. Høring

5.1. Meddelelsen med forslagene til særprogrammer er sendt i høring hos følgende myndigheder, organisationer mv.:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Præsidenten for Retten i Århus, Præsidenten for Retten i Odense, Præsidenten for Ret-

ten i Aalborg, Præsidenten for Retten i Roskilde, Advokatrådet, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Københavns Universitet, Århus Universitet, Syddansk Universitet, Danmarks Forvaltningshøjskole og Red Barnet.

5.2. For så vidt angår rammeprogrammet om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 har Justitsministeriet modtaget følgende høringssvar:

Domstolsstyrelsen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Foreningen af politimestre i Danmark, Rigspolitichefen, Datatilsynet, Dansk Røde Kors og Syddansk Universitet har ingen bemærkninger til forslaget.

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder og Århus Universitet (Juridisk Institut) har ikke fundet anledning til at udtale sig om forslaget.

Rigsadvokaten ser, for så vidt angår den del af rammeprogrammet der vedrører anklagemyndigheden, positivt på de muligheder for at styrke samarbejdet om retlige og indre anliggender, der ligger i programmet.

Det Kriminalpræventive Råd støtter grundlæggende op om Kommissionens rammeprogram. Rådet hilser således generelt øget fokus på kriminalitetsforebyggelse og forenklinger af procedurer for medlemsstaternes adgang til EU-midler til forebyggelse af kriminalitet samt en strømning af indsatserne velkommen.

For så vidt angår Kommissionens forslag til særprogrammer ser rådet helst, at kriminalitet bliver forebygget snarere end bekæmpet. Rådet ser derfor gerne, at de enkelte særprogrammers formål bliver forebyggelse i stedet for bekæmpelse af f.eks. vold, antisemitisme, racisme, fremmedhad eller at forebyggelsen i det mindste bliver nævnt som supplement til bekæmpelsen.

Red Barnet udtaler, at i forhold til rammeprogrammets første mål vedrørende unionsborgerskabet havde Red Barnet gerne set, at børns rettigheder eksplicit fremgik af særprogrammets formulering. Helt konkret betyder dette, at den nævnte årsrapport om situationen for grundlæggende rettigheder i EU også bør inkludere en stillingtagen til situationen vedrørende børns rettigheder, samt at de planlagte projekter, der sigter på at informere borgerne i EU om EU's grundlæggende Charter, ligeledes også bør sigte på at inddrage børn som målgruppe og forholde sig til og informere om denne gruppes rettigheder.

I forhold til rammeprogrammets andet mål og særprogrammet om bekæmpelse af vold konstaterer Red Barnet med tilfredshed, at beskyttelsen af børns rettigheder specifikt fremgår af programmets generelle mål. Red Barnet finder det dog ikke hensigtsmæssigt, at man i selve programformuleringen på forhånd udpeger et bestemt netværk, nemlig European Federation for Missing and Sexually Exploited Children, til over en 7-årig periode at modtage driftsstøtte. Sådanne bevillinger bør uddeles efter princippet om åbent udbud, som det normalt også er tilfældet. Red Barnet finder det yderligere uheldigt, at samme organisation desuden vil være undtaget fra reglen om gradvis nedtrapning af driftstilskuddet.

Red Barnet finder, at den samlede bevillingsramme til særprogrammet på 138,2 mio. euro over en 7-årig periode er beskeden i betragtning af, at EU nu er udvidet til 25 medlemslande, og at yderligere optagelser kan forventes at finde sted inden budgetperiodens udløb. At særprogrammet også vil være åbent for lande, der hverken er medlems- eller kandidatlande, understreger yderligere budgettets beskedne størrelse.

Den Danske Helsinki Komité finder det betænkeligt, at Kommissionens meddelelse indeholder tanker om omfattende tilpasninger af den civile retlige lovgivning, herunder en tilpasning af reglerne om rettens pleje. Amsterdamtraktaten har givet Danmark en særstatus på området for retligt og politimæssigt samarbejde. Det er i den forbindelse væsentligt, at en eventuel ændring af denne særstatus sker efter en åben og klar drøftelse af frasigelsen af denne særstatus og tiltrædelsen af fælles regler på dette område.

Komitéen er dog generelt positiv overfor etableringen af et generelt rammeprogram for grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

Komitéen vil i forhold til Kommissionens forslag koncentrere sig om tankerne om udbygning af civilsamfund i de nye medlemslande, idet sådanne tiltag i sig selv vil styrke de grundlæggende rettigheder.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har for så vidt angår forslaget til særprogram om bekæmpelse af vold (Daphne), forebyggelse af narkotikamisbrug og information af offentligheden bl.a. anført følgende (meddelelsens side 16 f):

”Dette forslag overholder subsidiaritetsprincippet i EF-traktatens artikel 5 og den dertil hørende protokol. Hvad angår subsidiaritetsprincippet, griber dette ikke ind på områder, som er omfattet af nationale programmer iværksat af de nationale myndigheder i medlemsstaterne, men fokuserer på områder, hvor der kan skabes en europæisk merværdi. I den henseende er langt de fleste af de aktiviteter, der støttes af programmet, komplementære i forhold til nationale tiltag og et forsøg på i så høj grad som muligt at udnytte synergien fra foranstaltninger på internationalt og regionalt niveau.

.....

Ifølge retningslinjerne i protokollen om anvendelsen af begge principper er det klart, at de problemer, der forsøges løst i dette program, har grænseoverskridende aspekter, og at handling på fællesskabsniveau derfor vil give bedre resultater end handling på medlemsstatsniveau.”

Lignende betragtninger er anført i relation til de tre øvrige forslag til særprogrammer, jf. herved meddelelsens side 36 f, 53 og 69.

Regeringen kan grundlæggende tilslutte sig det anførte. Det bemærkes herved, at der er tale om forslag til anvendelsen af EU's budget, hvorfor dette kun kan behandles på EU-niveau.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses at være bred opbakning til særprogrammet, om end enkelte punkter endnu ikke er afklaret. Det drejer sig bl.a. om henvisninger i særprogrammet til Charteret for fundamentale rettigheder og særprogrammets geografiske anvendelsesområde, hvor en del medlemsstater ønsker de samme formuleringer som i forslaget til forordning om oprettelse af Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

8. Foreløbig dansk holdning

Regeringen støtter, at et stærkere og mere effektivt samarbejde om retlige og indre anliggender gives en høj prioritet i forhold til de nye finansielle rammer for 2007-2013, hvilket også skal

ses i sammenhæng med allerede vedtagne målsætninger af DER (Haag-programmet). I overensstemmelse hermed ser man fra dansk side positivt på etableringen af det omhandlede særprogram.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er blevet hørt vedrørende det pågældende forslag til særprogram, men har endnu ikke udtalt sig herom.

10. Specialudvalget for politimæssigt og strafferetligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 21. november 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for perioden 2007-2013 (KOM (2005) 122) blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 15. september 2005.

Dagsordenspunkt 13: EU-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (ROM I) *

Resumé

Kommissionen har fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser ("Rom I"). Formålet er at erstatte Rom-konventionen af 1980 med en forordning. Der stilles samtidigt en række forslag om ændring af Rom-konventionens bestemmelser.

Forslaget bygger ligesom Rom-konventionen på det udgangspunkt, at parterne frit kan aftale, hvilken lov der skal finde anvendelse på den indgåede kontrakt. Ligesom konventionen indeholder forslaget særlige bestemmelser vedrørende forbrugeraftaler og individuelle arbejdsaftaler, idet forbrugere og arbejdstagere bør beskyttes af særlige lovvalgsregler, der er gunstigere end de almindelige regler.

Forslaget er foreløbigt sat på dagsordenen for rådsmødet 4. og 5. december 2006 som et B-punkt. Det finske formandskab har oplyst, at forslaget er sat på dagsordenen med henblik på en overordnet politisk drøftelse. Drøftelserne vil formentlig tage udgangspunkt i artikel 4, 5, 8, 9 – 12 og 18, men der forventes ikke en nærmere drøftelse af indholdet i de nævnte artikler.

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

1. Baggrund

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog i december 1998 en handlingsplan for, hvordan Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres. I handlingsplanen opfordres der til at indlede en revision af visse bestemmelser i Rom-konventionen af 1980 om, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser (herefter "Rom-konventionen").

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

På Det Europæiske Råds møde i Tammerfors i oktober 1999 blev det fastslået, at princippet om gensidig anerkendelse skal udgøre hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU. I Rådets program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område fra januar 2001 understreges det, at foranstaltninger vedrørende harmonisering af lovvalgsregler er ”ledsageforanstaltninger”, der skal lette gennemførelsen af dette princip.

Rådet har den 22. december 2000 vedtaget forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (herefter Bruxelles I-forordningen). Bruxelles I-forordningen regulerer bl.a. spørgsmålet om rette værneting. Forordningen har den 1. marts 2002 afløst Bruxelles-konventionen af 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (herefter Bruxelles-konventionen). Bruxelles I-forordningen er vedtaget i henhold til afsnit IV i EF-traktaten. Danmark er derfor endnu ikke bundet af bestemmelserne i forordningen. Det betyder, at Bruxelles-konventionen fortsat gælder i relationerne mellem Danmark og de øvrige 14 ”gamle” EU-lande.

Kommissionen har derudover den 22. juli 2003 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold (herefter forslaget til Rom II-forordning). Kommissionen foreslår med forordningsforslaget at harmonisere medlemsstaternes lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold. Der henvises til Justitsministeriets grundnotat, der er oversendt til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Europaudvalg den 3. december 2003.

Kommissionen anfører, at Rom-konventionen er det eneste internationalt privatretlige instrument i EU, der endnu har form af en international traktat. Da Bruxelles I-forordningen, den kommende Rom II-forordning og Rom-konventionen supplerer hinanden i spørgsmål om værneting og lovvalg på det civil- og handelsretlige område inden for EU, bør Rom-konventionen efter Kommissionens opfattelse erstattes af en forordning.

Kommissionen har på den baggrund den 15. december 2005 fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (herefter forslaget til Rom I-forordning). Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 9. februar 2006.

Forslaget er udarbejdet på grundlag af Kommissionens grønbog af 14. januar 2003 om Rom-konventionen (KOM (2002) 654 endelig). Grundnotat om grønbogen er fremsendt til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Europaudvalg den 22. maj 2003.

2. Indhold

Forslaget tager først og fremmest sigte på at erstatte Rom-konventionen med en fællesskabsforordning. I den forbindelse stilles samtidig en række forslag til ændringer af konventionens bestemmelser. Derudover foreslås nogle tilpasninger, som skyldes forskelle mellem en konventions og en forordnings juridiske karakter.

Forslaget har været drøftet på en række møder i Rådets arbejdsgruppe, senest den 9. november 2006. Der er under de foreløbige drøftelser fremsat ændringsforslag til en række artikler. Det finske formandskab har den 12. oktober 2006 sammenfattet drøftelserne i arbejdsgruppen i et samlet kompromisforslag. I den følgende gennemgang af forordningsforslaget er indholdet af kompromisforslaget indarbejdet de steder, hvor det er relevant.

2.1. Anvendelsesområde

Forslagets anvendelsesområde fastlægges i artikel 1, hvoraf det fremgår, at forordningen skal omfatte forpligtelser på det civil- og handelsretlige område, hvilket svarer til anvendelsesområdet for Bruxelles I-forordningen og forslaget til Rom II-forordning. Forordningen skal alene finde anvendelse på kontraktlige forpligtelser. Derudover skal der foreligge en lovkonflikt, dvs. at der skal være et eller flere grænseoverskridende elementer i retsforholdet, således at der skal foretages et valg mellem flere landes retssystemer.

Forordningen skal efter forslaget ikke finde anvendelse på bl.a. skatte- og toldområdet eller på forvaltningsretlige anliggender. Derudover skal en række forpligtelser undtages fra forordningens anvendelsesområde. Det gælder bl.a. spørgsmål vedrørende fysiske personers rets- eller handleevne, forpligtelser som udspringer af familieforhold, formueforholdet mellem ægtefæller, testamenter og arv samt forpligtelser ifølge veksler, checks, ordregældebreve mv. Derudover skal bl.a. voldsgifts- og værnetingsaftaler, visse selskabsretlige spørgsmål, bevis- og processuelle spørgsmål samt forpligtelser, som udspringer af et retsforhold, der bestod forud for kontrakten, undtages fra forordningens anvendelsesområde.

Ifølge forslaget skal forordningen ligesom Rom-konventionen og forslaget til Rom II-forordning finde anvendelse, uanset om den udpegede lov ikke er en medlemsstats lovgivning, jf. artikel 2.

2.2. Lovvalgsregler mv.

a. I artikel 3 fastlægges, at medmindre andet gælder i henhold til artikel 5-7, er en aftale underlagt den lov, som parterne har vedtaget. Forslaget bygger ligesom Rom-konventionen på det udgangspunkt, at parterne frit kan aftale, hvilken lov der skal finde anvendelse.

Kommissionen ønsker desuden at indføre en ny regel, hvorefter en værnetingsaftale også skal anses for en aftale om lovvalg. Formandskabets kompromisforslag indeholder ligesom Rom-konventionen ikke en tilsvarende bestemmelse. Parternes lovvalgsaftale kan omfatte hele aftalen eller dele heraf.

Derudover foreslås det, at parterne kan aftale, at aftaleretlige regler og principper, som er anerkendt på internationalt plan eller fællesskabsplan, skal finde anvendelse. Det fremgår af bemærkningerne til forslaget, at ”den valgte formulering tager sigte på at åbne mulighed for at vælge bl.a. UNIDROIT-principperne, *Principles of European Contract Law* eller et eventuelt fremtidigt fællesskabsinstrument, men samtidig udelukke valg af *lex mercatoria* (almindeligt internationalt anerkendte retsgrundsætninger), som ikke er præcis nok, eller private kodificeringer, der ikke er tilstrækkeligt anerkendt af det internationale samfund”.

En lovvalgsaftale kan dog ikke tilsidesætte ufravigelige bestemmelser i et land, såfremt alle andre relevante elementer i sagen på tidspunktet for parternes lovvalg er lokaliseret i dette land. Det samme gælder ufravigelige fællesskabsregler, som ikke kan fraviges ved aftale om anvendelse af et tredjelands lov, såfremt alle andre relevante elementer i sagen er lokaliseret i en eller flere medlemsstater. Tilsvarende bestemmelser findes i forslaget til art. 14, stk. 2 og stk. 3, i Rom II-forordningen.

b. Har parterne ikke indgået en aftale, skal lovvalgsspørgsmålet afgøres efter forslagets artikel 4. Kommissionen foreslår, at man bibeholder udgangspunktet i konventionen, hvorefter loven på den parts sædvanlige opholdssted, der præsterer den karakteristiske ydelse, skal anvendes. I forslaget opregnes konkrete aftaletyper, og det fastlægges, hvilken lov der skal finde anvendelse for disse aftaletyper, jf. artikel 4, stk. 1. Som eksempler kan nævnes, at købs- og tjenesteydelsesaftaler skal være underlagt loven i det land, hvor sælger har sit sædvanlige opholdssted,

og franchiseaftaler skal være underlagt loven i det land, hvor franchisetageren har sit sædvanlige opholdssted.

Transportaftaler foreslås underlagt loven i det land, hvor transportøren har sit sædvanlige opholdssted, forudsat at afgangs- og bestemmelsesstedet for transporten eller afsenderens eller passagerens sædvanlige opholdssted også er beliggende i dette land. Forslaget vedrørende transportaftaler er udarbejdet med udgangspunkt i den tilsvarende bestemmelse i Rom-konventionen om godstransport. Forslaget til bestemmelsen i forordningen omfatter tillige transport af personer, herunder også i forbrugerforhold.

Derudover foreslås det, at der indsættes en opsamlingsbestemmelse, hvorefter alle andre aftaler er underlagt loven i det land, hvor den part, der skal levere den karakteristiske ydelse, har sit sædvanlige opholdssted. Såfremt det ikke på baggrund af aftaletypen eller den karakteristiske ydelse, kan afgøres, hvilken lov der skal anvendes, skal loven i det land, som aftalen har sin nærmeste tilknytning til, finde anvendelse, jf. artikel 4, stk. 2.

Såfremt det af alle sagens omstændigheder fremgår, at aftalen har en nærmere tilknytning til et andet land, end det land omhandlet i artikel 4, stk. 1 og stk. 2, skal loven i dette andet land anvendes. En nogenlunde tilsvarende bestemmelse findes i Rom-konventionens artikel 4, stk. 5.

c. Forordningsforslaget indeholder ligesom Rom-konventionen en særlig bestemmelse vedrørende lovvalg for forbrugerftaler, jf. artikel 5. Den gældende bestemmelse i konventionen fører i nogle tilfælde til, at både loven i den erhvervsdrivendes land og de ufravigelige regler i forbrugerens land finder anvendelse, hvilket efter Kommissionens opfattelse fører til større omkostninger for sagens parter. Af hensyn til forbrugerbeskyttelsen foreslås det derfor, at loven i den stat, hvor forbrugeren har sit sædvanlige opholdssted, skal anvendes. Denne lov skal dog kun anvendes, hvis den erhvervsdrivende udøver sin virksomhed i dette land eller "på en hvilken som helst måde retter" virksomheden mod dette land, jf. artikel 5, stk. 1. Samtidig foreslås det, at det i en betragtning præciseres, hvad der forstås med "at rette virksomhed", og at denne betragtning udformes med udgangspunkt i Rådets erklæring vedrørende artikel 15 (om forbrugerftaler) i Bruxelles I-forordningen. For så vidt angår Internettet fremgår det af Rådets erklæring, at det ikke er nok, at der adgang til en hjemmeside. Der skal også på hjemmesiden opfordres til at indgå aftaler, og der skal reelt være indgået en fjernsalgsaftale, uanset aftalemåde. Det er efter Rådets og Kommissionens opfattelse irrelevant, hvilket sprog eller hvilken valuta, der anvendes på hjemmesiden.

Kommissionen anfører, at for så vidt angår aftaler indgået på Internettet, må den erhvervsdrivende sikre sig, at kontrakten giver mulighed for at identificere forbrugers opholdssted.

Bestemmelsen om forbrugeraftaler skal ifølge forslaget omfatte alle aftaler omfattet af forordningen, med undtagelse af transportaftaler (bortset fra aftaler om pakkerejser omfattet af direktiv 90/314/EØF), aftaler vedrørende en ret over fast ejendom eller en brugsret til fast ejendom (bortset fra aftaler omfattet af timeshare-direktivet 94/47/EF) og aftaler vedrørende finansielle instrumenter omfattet af direktiv 2004/39/EF.

d. Rom-konventionen undtager forsikringsaftaler, som dækker risici beliggende i EU. Ifølge Kommissionens oprindelige forslag skal 2. skadesforsikringsdirektiv (direktiv 88/257/EØF, som ændret ved direktiv 92/49/EØF og 2002/13/EF) samt 2. livsforsikringsdirektiv (direktiv 90/619/EØF, som ændret ved direktiv 92/96/EØF og 2002/12/EF), finde anvendelse forud for en eventuel Rom I-forordning. For øvrige forsikringsaftaler skal forslaget til Rom I-forordningen finde anvendelse.

I formandskabets kompromisforslag er der fremsat et forslag om en lovvalgsbestemmelse i artikel 5 a vedrørende forsikringsaftaler. Forslaget har kun overordnet været drøftet i Rådets arbejdsgruppe, idet landene endnu ikke har taget stilling til spørgsmålet om, om forsikringsaftaler bør reguleres i en eventuel Rom I-forordning. Ifølge forslaget skal en forsikringsaftale underlægges loven i det land, hvor forsikringstageren har sit sædvanlige opholdssted. For så vidt angår lovpligtige forsikringer, skal loven i det land, hvor forsikringen er lovpligtig, finde anvendelse. Parterne kan dog aftale, at forsikringsaftalen skal være underlagt loven i det land, hvor risikoen ved aftalens indgåelse består. Artikel 5, stk. 1, skal ifølge dette forslag finde anvendelse på en forsikringsaftale mellem en forbruger og en erhvervsdrivende. Bestemmelsen skal ikke omfatte aftaler om genforsikring og aftaler, der dækker store risici, jf. Rådets direktiv 88/357/EØF og 90/618/EØF.

e. Efter forslagets artikel 6 skal parternes aftalte lovvalg i arbejdsaftaler ikke medføre, at arbejdstageren berøves den beskyttelse, der tilkommer ham eller hende i medfør af ufravigelige regler i den lov, som i henhold til bestemmelsen ville finde anvendelse i mangel af en lovvalgsaftale.

Hvis der ikke er indgået en aftale om lovvalg, skal en individuel arbejdsaftale efter forslaget være underlagt loven i det land, hvori eller hvorfra arbejdstageren ved opfyldelsen af aftalen sædvanligvis udfører sit arbejde. Det sædvanlige opholdssted ændres ikke, selv om arbejdstageren midlertidigt udfører arbejde i et andet land. I forhold til Rom-konventionen foreslås det

præciseret, at udførelse af arbejde i et andet land betragtes som midlertidigt, når arbejdstageren skal genoptage sit arbejde i sit oprindelsesland efter at have udført sine specifikke opgaver i udlandet. Derudover fremgår det af forslaget, at det forhold, at der indgås en ny arbejdsaftale med den oprindelige arbejdsgiver, ikke skal være til hinder for, at arbejdstageren anses for at udføre sit arbejde midlertidigt i et andet land.

Hvis det ikke kan afgøres i hvilket land arbejdstageren sædvanligvis udfører sit arbejde i eller fra, anvendes loven i det land, hvor det forretningssted, som har antaget arbejdstageren, er beliggende.

Ligesom konventionen skal forordningen efter forslaget indeholde en bestemmelse, hvorefter den udpegede lov ikke skal finde anvendelse, når det af omstændighederne som helhed fremgår, at aftalen har en nærmere tilknytning til et andet land. I det tilfælde skal loven i dette land finde anvendelse. Ifølge præamblen til forslaget skal bestemmelsen ikke gribe ind i anvendelsen af ufravigelige regler i udstationeringslandet i overensstemmelse med direktivet om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser (dir. 96/71/EF).

f. Rom-konventionen indeholder ikke en bestemmelse om lovvalget i forholdet mellem fuldmagtsgiver og tredjemand. Spørgsmålet om mellemmandens (fuldmægtigens) beføjelser er udelukket fra konventionens anvendelsesområde, jf. artikel 1, litra k. Det bør efter Kommissionens opfattelse ikke være tilfældet i den kommende forordning.

Efter forslagets artikel 7 skal aftalen mellem fuldmagtsgiver og fuldmægtig være underlagt loven i det land, hvor fuldmægtigen har sit sædvanlige opholdssted, medmindre parterne har indgået en lovvalgsaftale. Det skal dog ikke gælde i de tilfælde, hvor fuldmægtigen udøver eller skal udøve sin hovedvirksomhed i det land, hvor fuldmagtsgiver har sit sædvanlige opholdssted. I dette tilfælde skal loven i sidstnævnte land finde anvendelse.

Efter forslagets artikel 7, stk. 2, skal loven i det land, hvor fuldmægtigen havde sit sædvanlige opholdssted, også anvendes i forholdet mellem fuldmagtsgiver og tredjemanden som følge af, at fuldmægtigen har handlet i overensstemmelse med eller uden for sin fuldmagt. Det gælder dog ikke, såfremt fuldmægtigen har handlet i et land, hvor fuldmagtsgiver eller tredjemanden har sædvanligt opholdssted. I det tilfælde skal loven i dette land anvendes. Denne lov skal også anvendes, hvis fuldmægtigen har handlet på børsen eller deltaget i en auktion i dette land.

Stk. 2 skal efter forslaget også finde anvendelse på retsforholdet mellem fuldmægtigen og tredjemand, f.eks. i de situationer, hvor fuldmægtigen har handlet uden for sin fuldmagt.

g. Ligesom Rom-konventionen indeholder forslaget i artikel 8 en bestemmelse om forholdet til ufravigelige bestemmelser. Forslaget indeholder dog som noget nyt en definition heraf. Det fremgår af bestemmelsen, at ”ufravigelige regler er regler, hvis overholdelse af et land anses for at være så afgørende for opretholdelsen af dets politiske, sociale og økonomiske struktur, at de kræves overholdt i forhold til enhver person, der befinder sig på dette lands nationale område, eller i forbindelse med ethvert retsforhold i dette land, uanset hvilken lov der i øvrigt finder anvendelse på aftalen i henhold til denne forordning”.

Det bemærkes, at Kommissionens oprindelige forslag til artikel 8, stk. 3, ikke er medtaget formandskabets kompromisforslag.

h. Rom-konventionen indeholder forskellige lovvalgsbestemmelser vedrørende henholdsvis overdragelse af fordringer og subrogation (retten for en tredjemand, som har indfriet en skyldners forpligtelse, til at indtræde i fordringshaverens rettigheder over for skyldnere). Dette har ifølge Kommissionen givet anledning til problemer i praksis i relation til factoring (belåning af fordringer), som i nogle lande behandles efter reglerne om overdragelse af fordringer og i andre lande efter reglerne om aftalebestemt subrogation. Kommissionen foreslår, at den samme lovvalgsregel anvendes i begge situationer, jf. forslagets artikel 13. Efter forslaget skal overdragerens og erhververens indbyrdes forpligtelser undergives loven i det land, som finder anvendelse på aftalen mellem overdrageren og erhververen. For så vidt angår spørgsmålet om overdragelsen eller subrogationen kan gøres gældende over for tredjemand og om fordringens prioritet, skal loven i det land, hvor overdrageren har sit sædvanlige opholdssted på overdragelsestidspunktet, finde anvendelse. Selskaber, foreninger og andre juridiske personer har efter denne bestemmelse sædvanligt opholdssted det sted, hvor de har forretningssted, eller hvis de har forretningssted i mere end ét land, det sted, hvor de har deres hovedkontor, uanset forslagets artikel 18, stk. 1.

Det foreslås derudover, at der i artikel 14 indsættes en særlig bestemmelse vedrørende lovbestemt subrogation, som svarer til Rom-konventionens artikel 13, stk. 1.

i. Det foreslås endvidere, at der i artikel 15 indføres en særlig bestemmelse vedrørende situationer med flere skyldnere, der svarer til Rom-konventionens artikel 13, stk. 2.

I situationer med flere solidariske skyldnere, skal regreskravet fra en skyldner, der har fyldestgjort fordringshaver være underlagt det samme lands lov, som skal anvendes på denne skyldners forpligtelse over for fordringshaveren. Skyldnere, der efter den anvendelige lov, nyder en

særlig beskyttelse mod regressøgsmål kan også gøre denne beskyttelse gældende over for de øvrige skyldnere.

j. Rom-konventionen indeholder ikke særlige regler vedrørende modregning. Af forslaget følger imidlertid, at modregning i mangel af en lovvalgsaftale skal være underlagt den lov, som finder anvendelse på den fordring, i forhold til hvilken retten til modregning gøres gældende. Kommissionen bemærker, at aftalt modregning i øvrigt er underlagt de generelle regler i artikel 3 og 4. Dette følger også direkte af forslagets artikel 11, stk. 1, litra d, om området for den anvendelige lov, som svarer til artikel 10, stk. 1, litra d, i Rom-konventionen.

2.3. Andre bestemmelser

Forslagets kapitel III om andre bestemmelser svarer i store træk til bestemmelserne i Rom-konventionen. Det gælder for så vidt angår artikel 19-21 om udelukkelse af *renvoi* (henvisning til internationalprivatretnlige regler i national ret), om *ordre public* (grundlæggende retsprincipper) og om stater med mere end ét retssystem.

a. Ligesom forslaget til Rom II-forordning indeholder Kommissionens forslag i artikel 18 en definition af sædvanligt opholdssted, navnlig for juridiske personer.

b. Efter forslaget skal forordningen ikke berøre anvendelsen af fællesskabsretlige bestemmelser, der på særlige områder fastsætter lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser, jf. artikel 22. Forordningen skal derfor vige for særlige lovvalgsregler i andre EU-retsakter, der indeholder særskilte lovvalgsforpligtelser. Efter forslaget vil forordningen derfor i praksis alene have betydning for områder, hvor EU ikke særskilt har vedtaget andre, specielle lovvalgsregler.

Det følger af forslaget, at forordningen som udgangspunkt ikke skal berøre anvendelsen af internationale konventioner, som en medlemsstat har tilsluttet sig, jf. artikel 23. Medlemsstaterne skal udarbejde en liste over de omhandlede konventioner. Derudover foreslås det, at forordningen skal have forrang for konventioner, der udelukkende er indgået mellem to eller flere medlemsstater, for så vidt sådanne konventioner vedrører områder, der er omfattet af forslaget til forordningen.

Kommissionens forslag til artikel 23, stk. 3, om forholdet til bilaterale konventioner er ikke medtaget i formandskabets kompromisforslag.

Det foreslås i artikel 22 a, at en eventuel forordning skal træde i stedet for Rom-konventionen i medlemsstaterne. En henvisning til Rom-konventionen skal herefter forstås som en henvisning til forordningen.

2.4. Ikrafttrædelse og anvendelse

Forordningen skal efter forslaget anvendes 18 måneder efter vedtagelsen af. Forordningen skal finde anvendelse på aftaler, der er indgået efter dens ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

a. Rom-konventionens lovvalgsregler (artikel 1-16, 18 og 19, stk. 1) er gennemført i dansk ret ved lov nr. 188 af 9. maj 1984, som trådte i kraft den 1. juli 1984. Der er ikke henvist til Rom-konventionens øvrige bestemmelser, idet disse alene skaber folkeretlige forpligtelser for de kontraherende stater. Danmark har ikke taget forbehold for anvendelsen af artikel 7, stk. 1 (om anvendelse af et andet lands ufravigelige regler frem for loven i det land, som Rom-konventionen udpeger), eller artikel 10, stk. 1, litra e (om anvendelse af Rom-konventionen på virkningerne af aftalens ugyldighed).

Af protokollen til Rom-konventionen fremgår det, at Danmark, Sverige og Finland, uanset konventionens bestemmelser kan opretholde deres nationale regler vedrørende den lov, som skal anvendes på spørgsmål angående søtransport af gods og ændre disse regler.

Gennemførelsesloven er senest ændret ved lov nr. 442 af 31. maj 2000, som bl.a. gennemfører to protokoller af 19. december 1988, hvorved EF-Domstolens gives fortolkningskompetence i forhold til Rom-konventionen. Lovændringen er trådt i kraft den 1. august 2004.

b. For så vidt angår forsikringsaftaler er Rom-konventionens bestemmelser i medfør af gennemførelseslovens § 1, stk. 2, gjort anvendelige på forsikringsaftaler, som dækker risici beliggende i EU. Det følger dog af bekendtgørelse nr. 560 af 27. juni 1994 om lovvalget for visse forsikringsaftaler, der er udstedt med hjemmel i gennemførelseslovens § 1, stk. 3, at lovvalgsreglerne i de såkaldte forsikringsdirektiver (direktiv 88/357/EØF (2. skadeforsikringsdirektiv), direktiv 90/619/EØF (2. livsforsikringsdirektiv) og direktiv 92/49/EØF (3. skadeforsikringsdirektiv)) på direktivernes område finder anvendelse i stedet for konventionens regler. Efter dansk ret skal forsikringsdirektivernes lovvalgsregler således anvendes, hvis forsikringsrisikoen er beliggende i et EU-land, og forsikringsaftalen falder inden for det relevante direktivs anvendelsesområde, mens Rom-konventionens lovvalgsregler finder anvendelse, hvis aftalen

falder uden for det relevante direktivs område, eller hvis det relevante direktiv henviser til national ret.

c. Hvis der er tale om løsørekøb af international karakter, afgøres lovvalget efter loven om, hvilket lands retsregler der skal anvendes på løsørekøb af international karakter (lovbekendtgørelse nr. 722 af 24. oktober 1986), som gennemfører Haagerkonventionen af 1955. Konventionen er ratificeret af syv europæiske lande (Danmark, Norge, Sverige, Finland, Frankrig, Italien og Schweiz). Loven finder ikke anvendelse i forbruger køb, som derfor er omfattet af de for forbrugeren gunstigere bestemmelser i Rom-konventionen.

Rom-konventionen viger i dansk ret for Haager-konventionen af 1955. I det omfang Haagerkonventionen ikke indeholder bestemmelser om et spørgsmål, må det afgøres efter Rom-konventionen.

Derudover indeholder FN's konvention af 1980 om internationale løsørekøb (Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG)) materielle regler om købsaftalens indgåelse og købsaftalens retsvirkninger mellem parterne. Konventionen finder anvendelse i internationale løsørekøb, der ikke er forbruger køb. CISG er tiltrådt af 65 stater, herunder de nordiske lande. Danmark gennemførte konventionen ved lov nr. 733 af 7. december 1988, som trådte i kraft den 1. marts 1990. Danmark har taget forbehold over for konventionens del II om købsaftalens indgåelse. Derudover har de nordiske lande taget et såkaldt "nabostats"-forbehold, som fører til, at de nationale købelove skal anvendes ved køb inden for de nordiske lande. CISG finder anvendelse, når parterne har forretningssted i forskellige stater, og begge stater har tiltrådt konventionen, eller den internationale privatrets regler fører til anvendelse af loven i en kontraherende stat.

d. Derudover findes der rundt om i lovgivningen en række særbestemmelser, hvorefter fællesskabsretlige bestemmelser eller de nationale gennemførelsesbestemmelser skal anvendes, hvis aftalen har en nær tilknytning til en eller flere medlemsstaters område, selv om parterne har valgt et tredjeland's lov. Disse bestemmelser er ikke egentlige lovvalgsbestemmelser, men kan have indflydelse på en eventuel lovvalgsaftale. På Justitsministeriets område kan som eksempel nævnes § 27 i lov om visse forbruger aftaler (lov nr. 451 af 9. juni 2004) og købelovens § 87, der gennemfører artikel 7, stk. 2, i direktivet om visse aspekter af forbruger køb og garantier i forbindelse hermed (direktiv 99/44/EF).

e. På transportområdet findes derudover flere konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, og som går forud for bestemmelserne i Rom-konventionen. For så vidt angår landevejstransport er

CMR-konventionen gennemført i dansk ret ved lov om internationale fragtaftaler, den såkaldte CMR-lov (lovbekendtgørelse nr. 602 af 9. september 1986). Søloven (lovbekendtgørelse nr. 538 af 16. maj 2004 med senere ændringer) indeholder nogle kontraktlige lovvalgsregler, der går forud for Rom-konventionen, fordi de hviler på internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt. For jernbanetransport gælder der særlige lovvalgsregler for erstatningsansvaret for skade på person eller gods. Reglerne findes i bekendtgørelse nr. 71 af 18. september 1985, som gennemfører COTIF-konventionen af 1980. Om skade på person eller gods ved luftfart findes der regler i luftfartsloven (lovbekendtgørelse nr. 373 af 4. juni 1997), som gennemfører Warszawa-konventionen af 1929.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Danmark deltager som nævnt ikke i vedtagelsen af forordningsforslaget, der er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, jf. pkt. 1.2. ovenfor. Forordningsforslaget vil derfor ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Hvis man fra dansk side måtte ønske at gennemføre regler svarende til forordningsforslaget, vil det – eventuelt på grundlag af en parallelaftale med EU – kunne ske ved vedtagelse af en lov om lovvalg for forpligtelser i kontraktforhold.

5. Høring

Kommissionens oprindelige forslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Aalborg, Odense og Roskilde, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Amtsrådsforeningen, Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, Autobranchens Handels- og Industriforening, Brancheforeningen af Forbrugerelektronik, Danmarks Automobilhandler Forening, Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Ejendomsmæglerforening, Dansk Handel & Service, Dansk Industri, Dansk IT, Dansk Kredit Råd, Dansk Markedsføringsforbund, Dansk Organisation af Detailhandelskæder, Dansk Postordre Handel, De Danske Bilimportører, Den Danske Boghandlerforening, Finans og Leasing, Finansrådet, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Formanden for Forbrugerklagenævnet, Forsikring & Pension, Frederiksberg Kommune, Fællesforeningen

for Danmarks Brugsforeninger, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), HTS Interesseorganisationen, Håndværksrådet, IT-Brancheforeningen, Kommunernes Landsforening Københavns Kommune, Københavns Universitet (Det juridiske Fakultet), Liberale Erhvervs Råd, LO Landsorganisationen i Danmark, Post Danmark, Realkreditrådet og Århus Universitet (Juridisk Institut).

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret og Dommerfuldmægtigforeningen finder ikke anledning til at udtale sig om forordningsforslaget.

Domstolsstyrelsen, Præsidenterne for retterne Århus, Aalborg, Odense og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Danmarks Automobilhandler Forening, De Danske Bilimportører, Kommunernes Landsforening og Foreningen af Registrerede Revisorer har ingen bemærkninger til forordningsforslaget.

Advokatrådet støtter de forenklinger, præciseringer mv. der er i forslaget, herunder at parterne skal kunne aftale at anvende internationale anerkendte principper på en kontrakt. Derudover støtter rådet forslagets i artikel 5 om forbrugeraftaler, som i de fleste tilfælde fører til anvendelsen af loven i forbrugerens hjemland. Rådet opfordrer til, at de fremtidige relationer mellem eksisterende konventioner og den kommende forordning afklares for parter med tilknytning til Danmark.

Danmarks Rederiforening kan tilslutte sig den generelle bestemmelse i artikel 3 om partsautonomi, herunder at en aftale om værneting kan anses for en aftale om lovvalg. For så vidt angår transportaftaler fører artikel 4, stk. 1, litra c, til anvendelsen af loven i det land, hvor transportøren har sit sædvanlige opholdssted, hvis der ikke foreligger en lovvalgsaftale. Bestemmelsen adskiller sig fra artikel 4, stk. 4, i Rom-konventionen. Foreningen finder ikke, at forslagets artikel 4, stk. 1, litra c, er hensigtsmæssig i de tilfælde, hvor transportøren har hjemsted i et land, der ligger uden for et givet konventionsregimes geografiske område, selv om transporten for så vidt er omfattet af dette konventionsregime, f.eks. Haag/Visby-regler. Foreningen ønsker, at protokollen til Rom-konventionen om de nordiske lande videreføres. Foreningen finder, at det bør præciseres, om parterne fortsat kan aftale at anvende UNCTAD/ICC-regler vedrørende multimodale transporter og CMI's regler om "Waybills" mv. Artikel 23 bør efter foreningens opfattelse udbygges, så den omfatter alle gældende og kommende konventioner, som det er tilfældet i Rom-konventionen.

Dansk Arbejdsgiverforening støtter overordnet at Rom-konventionen omdannes til en forordning, hvilket vil være med til at skabe retssikkerhed. Foreningen ser dog umiddelbart ingen grund til at ændre Rom-konventionens artikel 6 om individuelle arbejdsaftaler.

Dansk Industri støtter forslaget, herunder at princippet om partsautonomi er bevaret, og opfordrer til, at Danmark via en parallelaftale bliver omfattet af en kommende forordning.

Finansrådet finder, at det vil skabe uklarhed, såfremt parterne får mulighed for at aftale, at internationalt eller fællesskabsretligt anerkendte aftaleretlige regler og principper skal finde anvendelse på en kontrakt. For så vidt angår artikel 5 om forbrugeraftaler finder rådet, at forslaget er for uklart i forhold til e-handel, herunder i de tilfælde, hvor forbrugeren selv opsøger en hjemmeside, som i øvrigt ikke retter sig mod den stat, hvor forbrugeren har sit sædvanlige opholdssted. Rådet mener, at det er forkert at anvende princippet i artikel 8, stk. 3, som giver retten mulighed for at tage hensyn til ufravigelige bestemmelser i en anden medlemsstat. Det er herunder tvivlsomt, om der er hjemmel hertil i Traktaten. Rådet tager forbehold for at komme med yderligere bemærkninger, såfremt der bliver indgået en parallelaftale om anvendelse af den kommende forordning i Danmark, eller at der indføres tilsvarende regler i Danmark.

Forbrugerombudsmanden finder, at forslagets artikel 5, vil være lettere at administrere og støtter herunder anvendelsen af loven i det land, hvor forbrugeren har sit sædvanlige opholdssted. Forbrugerombudsmanden forudsætter, at forslagets artikel 5 ligesom Rom-konventionens artikel 5, omfatter aftaler om ydelser, der hovedsageligt er bestemt til ikke-erhvervsmæssig anvendelse.

Forbrugerrådet støtter forslagets artikel 5 om forbrugeraftaler og forudsætter, at anvendelsen af artikel 5 skal være præceptiv. Rådet ønsker, at bestemmelsen også skal omfatte forpligtelser, der udspringer af relevante retsforhold mellem parterne, der består forud for kontraktens indgåelse. Undtagelsen i artikel 1, stk. 2, litra i, bør derfor efter rådets opfattelse ikke omfatte forbrugerkontrakter. Rådet kan i øvrigt ikke støtte, at de aftaler, der er nævnt i artikel 5, stk. 3, undtages fra hovedreglen i artikel 5, stk. 1.

Forsikring & Pension lægger til grund, at forslaget ikke vil omfatte forsikringsaftaler, som er omfattet af særlige lovvalgsregler på det forsikringsretlige område. I forhold til artikel 5 om forbrugeraftaler finder Forsikring & Pension, at det bør præciseres, at en opfordring på en hjemmeside til at indgå en fjernsalgsaftale med en forbruger kun kan anses for at være rettet mod forbrugers hjemland, hvis den erhvervsdrivende i øvrigt har rettet den pågældende virksomhed mod forbrugers hjemland, f.eks. ved hjemmesidens form, sprog eller lign.

Realkreditrådet finder, at forordningsforslaget ikke løser de problemer, som realkreditinstitutter oplever i dag i forbindelse med grænseoverskridende virksomhed. Et dansk realkreditinstitut, der yder lån i et andet EU-land, vil således i dag kunne opleve at skulle overholde tre landes regler. Realkreditrådet ønsker på den baggrund, at den generelle bestemmelse i artikel 3 om aftalefrihed også skal finde anvendelse i forbindelse med realkreditfinansiering. Selve pantsætningen af en fast ejendom bør dog fortsat være omfattet af lokale regler herom. Hvis det ikke er muligt at nå frem til denne løsning bør loven i det land, hvor ejendommen er beliggende, finde anvendelse for hele aftaleforholdet.

Professor, dr. jur. Ole Lando, har på vegne af **Juridisk Institut, Handelshøjskolen i København**, anført, at han kan støtte forslagets artikel 3, stk. 1, hvorefter en værnetingsaftale (og i den engelske oversættelse en voldgiftsaftale) anses som et valg af dette lands lov. Det lægges i den sammenhæng til grund, at der alene er tale om en formodningsregel. Det anses for en forbedring i forhold til Rom-konventionen, at parterne i medfør af forslagets artikel 3, stk. 2, skal kunne vælge at anvende aftaleretlige principper, som er anerkendt på internationalt plan og eller på fællesskabsplan. Dog bør parterne også kunne aftale at anvende *lex mercatoria* (almindeligt internationalt anerkendte retsgrundsætninger), som efter Ole Landos opfattelse indeholder regler, der er præcise nok til at kunne udfylde en aftale. Det foreslås, at reglerne i forslagets artikel 4, 6 og 7, stk. 1, ikke bør finde anvendelse, såfremt det af omstændighederne som helhed fremgår, at aftalen har en væsentligt nærmere tilknytning til et andet land. Det foretrækkes til en vis grad at beholde formodningsreglen, som findes i Rom-konventionens artikel 4 og 6. Artikel 4, stk. 1, litra b), om anvendelsen af loven i det land, hvor tjenesteyderen har sit sædvanlige opholdssted, på tjenesteydelsesaftaler, som må anses for også at omfatte aftaler om opførelse og istandsættelse af fast ejendom og andre bygge- og anlægsarbejder. Reglen vil føre til anvendelse af loven i det land, hvor tjenesteyderen befinder sig, og ikke i det land, hvor den faste ejendom befinder sig. Det foreslås, at bygge- og anlægsarbejder bør være omfattet af byggestedets lov, da den nærmeste tilknytning er til dette land. For så vidt angår forslagets artikel 7, stk. 2, om retsforholdet mellem fuldmagtsgiver og tredjemand foreslås det at anvende loven i det land, hvor tredjemand har sit sædvanlige opholdssted, såfremt tredjemand har en berettiget forventning om, at fuldmægtigen udøver virksomhed i dette land. Tredjemand bør herefter undersøge, om fuldmagtsgiver har givet fuldmægtigen fuldmagt til at handle med tredjemand i dette land. Ole Lando foreslår i relation til artikel 3 og artikel 8, at man henviser til henholdsvis "ufravigelige regler" og "absolut ufravigelige regler". For så vidt angår henvisningen i forslaget til "sædvanligt opholdssted" anføres det, at en fysisk persons sædvanlige opholdssted vil være bopælen, men det bør præciseres.

Adjunkt Kim Østergaard har på vegne af **Juridisk Institut, Handelshøjskolen i København**, anført, at anvendelsen af forbrugerens sædvanlige opholdssted i forslagets artikel 5 som afgørende for lovvalget ikke er hensigtsmæssigt, da det vil kunne give anledning til afgrænsningsproblemer. Derudover henvises til, at anvendelsen af udtrykket ”rette sin virksomhed imod” giver anledning til tvivl i forhold til elektronisk handel, jf. forslagets artikel 5, stk. 2, 2. pkt. Det samme gælder bestemmelsen i artikel 5, stk. 1, om at det er en betingelse, at der er indgået en aftale mellem den erhvervsdrivende og forbrugeren, idet forbrugeren ikke altid er bekendt med, hvornår en aftale anses for indgået i medfør af reglerne i opholdslandet, som ikke nødvendigvis er forbrugerens bopælsland. Derudover findes det uhensigtsmæssigt, at artikel 5 ikke skal anvendes i de tilfælde, hvor en tjenesteydelse udelukkende skal præsteres i et andet land end forbrugerens sædvanlige opholdsland. Dette kan give anledning til vanskeligheder i de tilfælde, hvor leveringsstedet ikke er fastlagt i aftalen, navnlig for så vidt angår digitale produkter. Kim Østergaard finder endvidere, at definitionen af selskabers sædvanlige opholdssted i forslagets artikel 18 fører til begrebsmæssig inkonsistens, idet definitionen ikke er i overensstemmelse med domsforordningens artikel 2, jf. artikel 60.

Københavns Universitet har ikke afgivet høringssvar, men har rettet henvendelse til **professor, dr.jur. Joseph Lookofsky**, som har anført, at forslaget til forordningens artikel 4 indebærer en væsentlig ændring af den nuværende generelle lovvalgsregel i Rom-konventionen. Efter Rom-konventionens artikel 4 foretages lovvalget ved hjælp af den individualiserende metode, som suppleres af en formodningsregel. Forordningsforslaget indfører derimod en bestemmelse, som automatisk fører til anvendelse af loven i det land, hvor sælger har bopæl. Joseph Lookofsky finder, at dette vil svække retssikkerheden. Forordningsforslaget vil medføre et meget stift lovvalgssystem, og ønsket om ensartede resultater vil kun kunne opnås på bekostning af rimelighedshensyn i den enkelte sag.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført følgende vedrørende nærhedsprincippet:

”Målene for dette forslag, som er at få vedtaget ensartede regler om lovvalg for kontraktlige forpligtelser for at gøre retsafgørelser på dette område mere forudsigelige, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af handlingens virkninger bedre gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. Da forslaget styrker retssikkerheden uden dermed at kræve en harmonisering af den materielle aftaleret, er fremgangsmåden med at harmonisere lovvalgsregler i fuld overensstemmelse med det proportionalitetsprincip, der er nedfældet i nævnte artikel.

I protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet hedder det under nr. 6, at "*alt andet lige foretrækkes direktiver frem for forordninger*". For det her omhandlede forslag er forordningen imidlertid det mest hensigtsmæssige instrument, for dets bestemmelser opstiller ensartede regler om lovvalg, som er detaljerede, præcise og ubetingede, og som ikke kræver, at medlemsstaterne skal handle for at sikre deres gennemførelse i national ret. Hvis medlemsstaterne fik et spillerum ved gennemførelsen af disse regler, ville man genindføre den retlige usikkerhed, som forslaget netop tager sigte på at eliminere."

Regeringen finder, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og man kan i den forbindelse tilslutte sig de betragtninger, som Kommissionen er fremkommet med, jf. ovenfor under punkt 2.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Der findes allerede i Rom-konventionen af 1980 et velfungerende regelsæt, som regulerer, hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser.

Kommissionen har begrundet forordningsforslaget med, at Rom-konventionen er det eneste internationalt privatretlige instrument i EU, der endnu har form af en international traktat. Da Bruxelles I-forordningen, den kommende Rom II-forordning og Rom-konventionen supplerer hinanden i spørgsmål om værneting og lovvalg på det civil- og handelsretlige område inden for EU, bør Rom-konventionen efter Kommissionens opfattelse erstattes af en forordning.

Fra dansk side kan man støtte, at lovvalgsreglerne for kontraktlige forpligtelser fastsættes i en forordning. Det vil medvirke til at sikre, at lovvalgsreglerne reguleres samlet i horisontale retsakter. Hermed kan sektorspecifik regulering af lovvalgsregler i videst muligt omfang undgås.

Fra dansk side kan man således overordnet støtte forslaget om at omdanne Rom-konventionen til en forordning.

9. Europa-Parlamentet

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

10. Juridisk Specialudvalg

Udkast til kommenteret dagsorden har været drøftet på et møde den 21. november 2006 i Juridisk Specialudvalg.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 14. juni 2006 og til Folketingets Retsudvalg den 27. juni 2006.

Dagsordenspunkt 14: Kommissionsforslag til forordning om oprettelse af et instrument for beredskab og hurtig indsats i katastrofesituationer af 26. april 2005 ("det finansielle beredskabsinstrument") KOM(2005) 113

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Kommissionen fremlagde den 26. april 2005 et forslag til et finansielt beredskabsinstrument, som efterfølgende er behandlet på arbejdsgruppeniveau. Bl.a. på baggrund heraf har EU-formandskabet den 25. oktober 2006 fremlagt det seneste reviderede forslag. Det nye dokument foreslås bl.a. ændret fra en rådeforordning til en rådebeslutning. Ligeledes foreslås finansieringen ændret til at omfatte tredjelande og budgettet fastsættes til 175 mio. EUR over perioden 2007-2013. Den største uenighed blandt medlemsstaterne angår muligheden for fællesskabsfinansiering af flytransport og andre ressourcer til katastrofer. Dette særskilte punkt var på dagsorden på rådsmødet (Retlige og Indre Anliggender) den 5.-6. oktober 2006. Der er planlagt endnu en politisk drøftelse på rådsmødet (Retlige og Indre Anliggender) den 4.-5. december 2006. Forslaget forhandles parallelt med omarbejdesforslaget til Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, der udgør EU's civilbeskyttelsespolitik, hvor det finansielle beredskabsinstrument udgør finansieringen af civilbeskyttelsespolitikken. Begge forslag vedtaget inden udgangen af 2006 med ikrafttrædelse fra 2007.

1. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 26. april 2005 et forslag til en rådeforordning om oprettelse af et instrument for beredskab og hurtig indsats i katastrofesituationer (herefter benævnt det finansielle beredskabsinstrument) med mulighed for fællesskabsfinansiering af civilbeskyttelsesaktiviteter inden for EU. Forslaget skal ses som udtryk for udmøntning af EU's solidaritet over for EU-medlemsstater, der rammes af ulykker og katastrofer, herunder terroranslag. *Forslaget skal også ses som en styrkelse af EU-samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet.*

Det finansielle beredskabsinstrument omfatter civilbeskyttelsesarrangementer, der har været omfattet af Rådebeslutningen om Fællesskabets civilbeskyttelsesordning (oktober 2001) og EF-handlingsprogrammet for civilbeskyttelse (2000-2006), der primært har været arrangementer på det forebyggende område.

Finansieringen af civilbeskyttelsesaktiviteter uden for EU indgik i Kommissionens forslag til et stabilitetsinstrument. Imidlertid blev det i maj 2006 besluttet at flytte denne finansiering til det finansielle beredskabsinstrument, således at forslaget i sin nuværende form omfatter finansiering af civilbeskyttelsesaktiviteter inden for som uden for EU. Forslaget til det finansielle beredskabsinstrument foreslås ydermere ændret til en rådsbeslutning.

Forslaget vedr. det finansielle beredskabsinstrument forhandles parallelt med Kommissionens forslag til en omarbejdelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning, der udgør aktiviteterne inden for civilbeskyttelse, der kan finansieres af det finansielle beredskabsinstrument.

Forslaget forventes at træde i kraft den 1. januar 2007 og vil gælde frem til udgangen af 2013. Det oprindelige budget, der blev fremlagt i april 2005 var 166 mio. EUR for perioden 2007-2013. Budgettet udgør i dag 119 mio. EUR til arrangementer inden for EU og 56 mio. EUR uden for EU, hvilket samlet udgør 175 mio. EUR for perioden 2007-2013.

2. Hjemmelsgrundlag

Ifølge Artikel 3(1)(u) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF) kan foranstaltninger indføres på området for civilbeskyttelse.

En civilbeskyttelsesindsats er tillige relevant i tilfælde af radiologiske katastrofesituationer, og derfor må traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom-traktaten) også angives som grundlag for dette forslag.

Da der ikke findes noget *specifikt* retsgrundlag for civilbeskyttelse i TEF eller i Euratom-traktaten, er dette forslag baseret på henholdsvis artikel 308 i TEF og artikel 203 i Euratom, der kræver høring af Europa-Parlamentet og beslutning ved enstemmighed i Rådet.

3. Nærhedsprincippet

Regeringen finder, at forslaget er berettiget i lyset af nærhedsprincippet, da målene ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men kan bedre gennemføres på fællesskabsplan.

Ingen medlemsstat kan være forberedt på alle ulykker og katastrofer, og derfor er det mere effektivt og omkostningseffektivt at trække på bistand fra andre stater.

Forslaget har således til formål at supplere og ikke træde i stedet for den nationale kapacitet.

4. Formål og indhold

Målet er at udvikle et økonomisk grundlag for EU-samarbejde inden for civilbeskyttelse, der primært rettes mod Fællesskabets civilbeskyttelsesordning. Det finansielle beredskabsinstrumentet skaber grundlag for fællesskabsfinansiering af assistancer både inden for EU som i tredjelande, og dermed bidrager det til at forbedre Fællesskabets beredskab til at kunne reagere i tilfælde af katastrofer.

Forslaget åbner mulighed for at støtte og supplere medlemsstaterne i forbindelse med tidlige varslingsystemer, forebyggelsesforanstaltninger og hurtig indsats i tilfælde af naturskabte og menneskeskabte katastrofer, terrorhandlinger og teknologiske, radiologiske og miljømæssige ulykker.

Forslaget skal ses som et kollektivt tiltag for at maksimere beskyttelsen af befolkningen, ejendom og miljøet i tilfælde af større ulykker, og udtrykker herved konkret solidaritet med katastroferamte lande. Arrangementer, der ikke er omfattet af det andet EF-handlingsprogram for sundhed 2007-2013, kan dækkes af det finansielle beredskabsinstrument i forbindelse med hurtig indsats for at begrænse effekterne på den offentlige sundhed efter en katastrofe.

Efter nærmere aftale med Kommissionen kan andre ikke-EU lande blive omfattet af forslagets elementer.

Forslaget har fokus på følgende emneområder, der tilsigter at:

- Sikre en stærk, effektiv og velkoordineret europæisk indsats.
- Øge beredskabet over for ulykker med et forbedret øvelses system.
- Forbedre interoperationaliteten af systemer og midler.
- Sikre større grad af tilgængelighed af civilbeskyttelsesressourcer, bl.a. ved at udvikle moduler og at identificere mangler i de tilgængelige ressourcer.
- Forbedre oplysninger og informationer til befolkningen om risici, risikohåndtering og hensigtsmæssig adfærd i tilfælde af større ulykker.
- Styrke Monitorerings- og Informationscentrets (MIC) analytiske, operative planlægningsmæssige.
- og vurderingsmæssige kapacitet for at sikre en hurtigere og mere effektiv indsats til ulykker.

- Styrke koordinationen på ulykkestedet og sikre en bedre integration af militære ressourcer til civilbeskyttelsesindsatser.
- Forbedre kommunikationen og koordinationen af assistancer mellem de mange aktører.
- Sikre en bedre synlighed af europæisk assistance med fælles mærkning af indsatshold.
- Forbedre transportkapaciteten af den europæiske assistance med mulighed for bedre adgang til flytransport ved katastrofer.
- Styrke MIC'ens logistiske base med mulighed for at leje udstyr, der åbner for en hurtigere indsats.

Forslaget omfatter støtteberettigelse på tre hovedindsatsområder; **forebyggelse, beredskab og indsats**.

Forebyggelse og beredskab omfatter alle foranstaltninger forud for indsats, der kan sikre en hurtig indsats og reducere de u hensigtsmæssige konsekvenser af større ulykker. Området omfatter træningskurser, øvelser, udveksling af eksperter, seminarer, projekter m.v.

De støtteberettigede områder inden for forebyggelse og beredskab er:

- Undersøgelser, studier, scenarieopbygning m.m.
- Træning, øvelser, workshops, ekspertudveksling, opbygning af netværk m.m.
- Offentlig information, uddannelse, opmærksomhedsarrangementer m.m. for at minimere virkningerne af katastrofer på EU-borgere og derved bistå med større grad af selvbeskyttelse.
- Fortsat drift af Monitorings- og Informationscentret (MIC).
- Bedre synlighed af Fællesskabets indsats.
- Bidrag til etableringen af tidlige katastrofe-varslingssystemer.
- Etablering og vedligeholdelse af et sikkert kommunikationssystem (CECIS).
- Monitorings-, vurderings- og evalueringsaktiviteter.
- Etablering af et program for erfaringsopsamling fra indsatser og øvelser i rammen af Mekanismen.

Indsats omfatter handlinger for mobilisering af eksperter, sikring af transport og logistisk støtte, herunder moduler og sikring af mobilisering af udstyr og midler.

De støtteberettigede områder inden for indsats er:

- Udsendelse af eksperter og forbindelsesofficerer bistået af diverse støtteudstyr.
- Støtte til medlemsstaterne med adgang til udstyrs- og transportressourcer ved at:
 - tilvejebringe og dele informationer om udstyrs- og transportressourcer fra medlemsstaterne i en fælles pulje.

- assistere medlemsstaterne i at få adgang til udstyrs- og transportressourcer (herunder militære), der kan være til rådighed fra andre kilder, også fra det kommercielle marked.
- Komplementere transport eller yderligere udstyr, som medlemsstaterne bidrager med ved fællesskabsfinansiering. Der er opstillet en række kriterier for finansiering.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i henhold til beslutningsproceduren jf. EF-traktatens artikel 308 og Euratom-traktatens artikel 203.

Den 14. marts 2006 fremsendte Europa Parlamentet en udtalelse. Generelt set ønsker Europa Parlamentet en styrkelse af civilbeskyttelsesområdet der i givet fald vil indebære en fordobling af det nuværende budget på 175 mio. EUR til 278 mio. EUR over syv år.

Flere punkter indgik allerede i Kommissionens forslag bl.a. muligheden for assistance i tredje-lande, indarbejdelse af forebyggelse, inddragelse af tidlige varslingsystemer, samarbejde med internationale organisationer og undgå duplikering af andre finansielle instrumenter.

6. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Muligheden for international civilbeskyttelsesbistand fremgår af beredskabsloven § 3:

”Forsvarsministeren kan bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet i fredstid i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet.”

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

Der forventes afsat samlet 175 mio. EUR (2004-priser) til instrumentet 2007-13. Heraf afsættes der 119 mio. EUR til indsatsen inden for EU, mens der forventes afsat 56 mio. EUR til indsatsen udenfor EU fra midlerne under stabilitetsinstrumentet. Danmark betaler ca. 2 % af EU's budget, svarende til en dansk betaling på ca. 26 mio. DKK over perioden.

Den administrative byrde pålægges EU-Kommissionen. Udover udgifterne vedr. EU's budget vurderes forslaget ikke at have særlige statsfinansielle konsekvenser, idet forslaget ikke vurde-

res at ændre de nuværende omkostninger i forbindelse med det nuværende EU-samarbejde inden for civilbeskyttelse.

8. Høring

Forslaget har senest været drøftet i EU Specialudvalget på civilbeskyttelsesområdet den 16. november 2006.

Sammendrag af høringssvar fra interesseorganisationerne:

- Kommunernes Landsforening og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer er positive overfor forslaget, idet man forudsætter, at det er udgiftsneutralt for kommunerne.
- Københavns Brandvæsen støtter forslaget om hurtig indsats til støtte for medlemsstaternes egenindsats. Man lægger i den forbindelse vægt på, at udbygningen af beredskabs- og indsatssystemernes effektivitet i katastrofesituationer sker uafhængigt af på forhånd kendte scenarier og at der er fokus på beredskabet og folkesundheden, som følger af katastrofesituationer.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringens foreløbige generelle holdning er, at Danmark generelt er positiv overfor Kommissionens forslag (april 2005) og EU-formandskabets nuværende ændringsforslag (*oktober 2006*). Det skal sikres, at forslagene skaber EU merværdi, og at kompetenceforholdene respekteres.

Det noteres, at det nuværende forslag indeholder modulkonceptet, styrkelse af transportkapaciteten, styrkelse af uddannelse og øvelser, herunder etablering af et erfaringsopsamlingsprogram – alle forslag, som Danmark har taget initiativ til eller været fortalere for.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forhandlingerne af det finansielle beredskabsinstrument sker parallelt med Kommissionens omarbejdelse af Fællesskabets civilbeskyttelsesordning fra oktober 2001. Flere delegationer har ønsket en sådan parallel drøftelse og mulig vedtagelse af forslagene, da det ene forslag udgør politikken på civilbeskyttelsesområdet (omarbejdelsesforslaget) og det andet forslag udgør finansieringen af politikken (det finansielle beredskabsinstrument).

Særligt forslaget om de nye muligheder for fællesskabsfinansiering af flytransport både inden for EU såvel som i tredjelande er et centralt punkt, der har været genstand for debat mellem medlemsstaterne.

En stor del af delegationerne finder ikke, at fællesskabsfinansiering af transportfly skaber et bedre grundlag for, at transportfly er tilgængelige *eller, at Fællesskabet skal finansiere flytransport (og andre ressourcer), som er et ansvar for medlemsstaterne.*

Heroverfor står en række medlemsstater, som finder, at fællesskabsfinansiering vil skabe bedre muligheder for at sende akut katastrofebistand, som pågældende lande finder udgør et sikkerhedsnet for katastrofeindsats.

Kommissionen er af flere medlemsstater blevet anmodet om at udarbejde et solidt grundlag (en såkaldt behovsanalyse - "deficit-analysis") før medlemsstaterne vurderer behovet for fællesskabsfinansiering af flytransport.

På rådsmødet (Retlige og Indre Anliggender) den 5.-6. oktober 2006 i Luxembourg blev denne uenighed drøftet. Der blev ikke opnået fuld enighed blandt de to grupperinger, dog er der opnået en vis accept for et kompromisforslag fremsat af EU-formandskabet. Forslaget vil åbne mulighed for fællesskabsfinansiering af indsatser uden for EU, og mulighed for fællesskabsfinansiering inden for EU, når helt særlige forhold og kriterier er indfriet. Der nedsættes en evalueringsgruppe bestående af Kommissionen og medlemsstaterne inden udgangen af 2006, der skal analysere bestemmelsen om flytransport. Evalueringen skal fremrykkes til medio 2008. Det blev konkluderet, at spørgsmålet vil blive taget op igen på det kommende rådsmøde (Retlige og Indre Anliggender) den 4.-5. december 2006.

Kommissionen har den 10. november 2006 fremsendt et kompromisforslag (non-paper), der forsøger at balancere de mange hensyn. Forslaget tillader fællesskabsfinansiering såvel inden for som uden for EU under hensyn til nogle principper og ifølge en række kriterier.

De seneste drøftelser har vist, at medlemsstaterne tillægger forslaget, herunder ikke mindst spørgsmålet om finansiering af flytransport, stor betydning. Danmark har i løbet af processen søgt at arbejde for en løsning, der ville kunne bygge bro over den uenighed, som har været mellem en række medlemsstater. EU-formandskabet har således tilkendegivet, at man på baggrund af de kompromistiltag, der hidtil er blevet drøftet (herunder fra dansk side), finder, at der burde være grundlag for en fælles løsning.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grundnotat om forslag til finansielt beredskabsinstrument er den 11. september 2006 oversendt til Folketingets Europaudvalg til orientering samt til Folketinget Retsudvalg og Folketinget Forsvarsudvalg.

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006.

Dagsordenspunkt 15: Budget for SISNET i 2007

Nyt notat.

Resumé

Et forslag til budget for SISNET i 2007 forventes fremlagt til vedtagelse i forbindelse med rådsmødet. Nærhedsprincippet ses ikke at have relevans for sagen, ligesom forslaget ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser. Det danske bidrag til etablering og drift af SISNET betales af Rigspolitechefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevillingsmæssige rammer. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger. Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte forslag til budget for SISNET i 2007.

1. Baggrund

Schengen-informationssystemet består af en national del i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion (C.SIS), som er beliggende i Strasbourg.

SISNET er et kommunikationsnetværk, der anvendes dels til kommunikation mellem den centrale tekniske støttefunktion (C.SIS) og de nationale dele af Schengen-informationssystemet (N.SIS), dels til udveksling af supplerende oplysninger mellem Schengen-landene i forhold til de oplysninger, der er indeholdt i Schengen-informationssystemet. SISNET blev taget i brug den 26. juli 2001.

Rådets Vicegeneralsekretær er ved Rådets afgørelse af 17. december 1999 blevet bemyndiget til at indgå kontrakterne vedrørende SISNET på vegne af Schengen-landene. Udgifterne afholdes af Schengen-landene og ikke over Fællesskabets budget.

Endvidere vedtog Rådet den 27. marts 2000 en finansforordning for SISNET, der senere er ændret ved Rådets afgørelser af 23. oktober 2000 og 27. februar 2003. Det følger af finansforordningen for SISNET artikel 26, at Danmarks bidrag til SISNET skal beregnes hvert år på grundlag af den andel, som Danmarks momsindtægt udgør af De Europæiske Fællesskabers samlede momsindtægter i det foregående regnskabsår. Danmarks bidrag har hidtil udgjort ca. 2 procent af det samlede budget.

Forslaget til budgettet for SISNET i 2007 forventes forelagt med henblik på vedtagelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) samt på mødet i de blandede udvalg på ministerniveau med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 4.-5. december 2006.

2. Indhold

Forslaget til budget for SISNET i 2007 er på i alt 2.360.500 euro (svarende til ca. 17.704.000 kr.). Budgetforslaget for 2007 er højere end det tilsvarende budget for 2006, der var på 2.068.000 euro (svarende til ca. 15.510.000 kr.). Budgetforhøjelsen skyldes blandt andet forhøjede driftsudgifter efter gennemførslen af Europols og Eurojusts SISNET-tilkobling, samt at der er kalkuleret med anlægsudgifter til en ny tilkobling.

Budgetsituationen for 2007 er præget af en række ukendte faktorer i relation til arbejdet med SIS II og de nye medlemsstaters bidrag hertil.

Efter Revisionsrettens henstilling har man skåret ned på den andel af budgettet, som medlemsstaterne skal finansiere, idet bidraget fra medlemsstaterne kun udgør 610.182 euro af budgettet for SISNET i 2007 (svarende til ca. 4.576.000 kr. og ca. 1/4 af budgettet). Den resterende del af budgettet på 1.750.318 euro (svarende til ca. 13.127.000 kr. og ca. 3/4 af budgettet) finansieres via overskud fra tidligere budgetår.

Ved et bidrag på omkring 2 procent af medlemsstatsfinansieringen, vil Danmarks bidrag til budgettet for SISNET i 2007 udgøre ca. 92.000 kr.

3. Gældende dansk ret

Der findes ikke dansk lovgivning af relevans for sagen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Det danske bidrag til etablering og drift af SISNET betales af Rigspolitichefen og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, og udgifterne hertil afholdes inden for de bevilningsmæssige rammer. Forslaget har derfor ikke som sådan statsfinansielle konsekvenser.

Budgetforslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for det fremlagte forslag til budget for SISNET i 2007.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget har ikke været forelagt for Europa-Parlamentet til udtalelse.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 21. november 2006.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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