



## Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato 30. januar 2007  
Kontor: Det Internationale Kontor  
Sagsnr.: 2007-3061/1-0028  
Dok.: CDH42157

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, 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 15. februar 2007.**

**Side:**

- |              |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>3-25</b>  | Dagsordenspunkt 1 | Omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning<br>- <i>politisk drøftelse</i><br>KOM-dokument findes ikke                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>26-42</b> | Dagsordenspunkt 2 | Rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad<br>- <i>politisk enighed</i><br>KOM (2001) 0664                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>43-51</b> | Dagsordenspunkt 3 | Rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne (den europæiske fuldbyrdelsesordre)<br>- <i>samlet politisk enighed</i><br>KOM-dokument findes ikke                                                                                                                                    |
| <b>52-54</b> | Dagsordenspunkt 4 | Status vedrørende videreudviklingen af Schengen-informationssystemet<br>a) Netværk for SIS, SIRENE og VISION (SIS-NET og S-Testa)<br>- <i>status og (muligvis) rådskonklusioner</i><br>KOM-dokument findes ikke<br>b) Tidsplan for udviklingen af SIS II*<br>- <i>orientering</i><br>KOM (2005) 0236, KOM (2005) 0230 og KOM (2005) 0237 |

---

\* KOM (2005) 0236 er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

- c) SISone4all  
 - *orientering*  
 KOM-dokument findes ikke
- 55-63** Dagsordenspunkt 5 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed \*\*  
 - *fælles holdning*  
 KOM (2005) 0122)
- 64-67** Dagsordenspunkt 6 Menneskehandel – Orientering om Tysklands erfaringer med bekæmpelse af seksuel udnyttelse og tvangsprostitution i forbindelse med verdensmesterskaberne i fodbold i 2006  
 - *orientering*  
 KOM-dokument findes ikke
- 68-75** Dagsordenspunkt 7 Rådets afgørelse om bemyndigelse af Formandskabet bistået af Kommissionen til at indlede forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet  
 - *vedtagelse*  
 A-punkt  
 SEC (2006) 1714

---

\*\* 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: Omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning

*Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.*

### Resumé

Det tyske formandskab har lagt op til, at den såkaldte Prüm-traktat, som er indgået uden for EU-samarbejdet, omdannes til EU-lovgivning. Prüm-traktaten indeholder regler om informationsudveksling, om foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger, herunder brug af såkaldte "air marshalls", om foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvandring samt om andre former for samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder. Herudover indeholder traktaten en række forskellige generelle bestemmelser samt regler om databeskyttelse. *Spørgsmålet om omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning blev mere overordnet drøftet på det uformelle råds-møde (retlige og indre anliggender) i Dresden den 15.-16. januar 2007, hvor der generelt var en positiv holdning blandt medlemsstaterne. Det tyske formandskab har oplyst, at det forventer (sammen med de øvrige Prüm-lande) at kunne fremlægge et formelt forslag i løbet af kort tid. Det er – ifølge det oplyste – tanken at fremlægge et forslag til rådsafgørelse (inden for søjle 3), som skal omfatte de bestemmelser i Prüm-traktaten, som vedrører politisamarbejde. Der lægges derimod ikke op til at fremsætte forslag vedrørende de emner i Prüm-traktaten, som er omfattet af Fællesskabsretten (søjle 1) – og der forventes således ikke forslag om at omdanne Prüm-traktatens bestemmelser om foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvandring og tilbage-sending samt brug af såkaldte "air marshalls". Det er forventningen, at der i lyset af det fremlagte forslag til rådsafgørelse vil være en drøftelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007 af spørgsmålet om at omdanne Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde til EU-lovgivning. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ligeledes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke – ud over de lande, som allerede deltager (eller har tilkendegivet, at de agter at deltage) i Prüm-traktaten (dvs. Øst-rig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene og Spanien samt Finland, Italien, Portugal og Slovenien) – offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man generelt positiv over for en omdannelse af Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde (søjle 3) til EU-lovgivning.*

### 1. Baggrund

Der blev den 27. maj 2005 opnået enighed mellem Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene og Østrig om en aftale om et udvidet politisamarbejde (som betegnes

”Prüm-traktaten”). De pågældende lande tilkendegiver i traktaten, at deres hensigt er at styrke det europæiske samarbejde om bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring samt integrere traktaten i EU’s rammer.

Siden da har yderligere fire medlemsstater (Finland, Italien, Portugal og Slovenien) tilkendegivet deres intention om at tilslutte sig traktaten, *og senest har Sverige, Bulgarien og Rumænien oplyst, at de også agter at deltage i traktaten.*

Det tyske formandskab har i lyset heraf lagt op til, at Prüm-traktaten omdannes til EU-lovgivning, således at den kommer til at gælde for alle EU-medlemsstater. Det tyske formandskab har bl.a. henvist til, at det fremgår af det såkaldte Haag-program om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 4. november 2004, at udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder i EU fremover skal bygge på princippet om tilgængelighed.

Tilgængelighedsprincippet indebærer, at udvekslingen af oplysninger i retshåndhævelsesøjemed skal foregå på ensartede betingelser overalt i EU. Det vil sige, at hvis en retshåndhævende myndighed har brug for oplysninger til varetagelse af sine opgaver, skal den kunne opnå disse oplysninger, og den medlemsstat, der kontrollerer de pågældende oplysninger, har pligt til at stille dem til rådighed til det angivne formål.

I Haag-programmet anføres det, at tilgængelighedsprincippet bør være gennemført den 1. januar 2008.

*Spørgsmålet om omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning blev mere overordnet drøftet på det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) i Dresden den 15.-16. januar 2007, hvor der generelt var en positiv holdning blandt medlemsstaterne. Det blev under rådsmødet bl.a. oplyst, at de tyske retshåndhævende myndigheder i henhold til Prüm-traktaten inden for et kort tidsforløb har kunnet checke DNA-profiler i åbne sager med data fra det østrigske DNA-profilregister og i den forbindelse fået ”hits” i 1510 sager, hvoraf 708 ”hits” har kunnet henføres til personer, som var kendt af den østrigske anklagemyndighed. Det drejer sig bl.a. om 14 ”hits” i drabssager, 14 ”hits” i sager om seksuelle overgreb, og 85 ”hits” i røverisager.*

*Det tyske formandskab har oplyst, at det forventer (sammen med de øvrige Prüm-lande) at kunne fremlægge et formelt forslag i løbet af kort tid. Det er – ifølge det oplyste – tanken at fremlægge et forslag til rådsafgørelse (inden for søjle 3), som skal omfatte de bestemmelser i Prüm-traktaten, som vedrører politisamarbejde. Der lægges derimod ikke op til at fremsætte*

*forslag vedrørende de emner i Prüm-traktaten, som er omfattet af Fællesskabsretten (søjle 1) – og der forventes således ikke forslag om at omdanne Prüm-traktatens bestemmelser om foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvandring og tilbagesendelse samt brug af såkaldte "air marshalls". Det er forventningen, at der i lyset af det fremlagte forslag til rådsafgørelse vil være en drøftelse på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. februar 2007 af spørgsmålet om at omdanne Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde (søjle 3) til EU-lovgivning.*

## **2. Indhold**

*2.1. Som nævnt ovenfor forventes det tyske formandskab (sammen med de øvrige Prüm-lande) i løbet af kort tid at fremlægge et forslag til rådsafgørelse (inden for søjle 3), som skal omfatte de bestemmelser i Prüm-traktaten, som vedrører politisamarbejde. Der lægges derimod ikke op til at fremsætte forslag vedrørende de emner i Prüm-traktaten, som er omfattet af Fællesskabsretten (søjle 1) – og der forventes således ikke forslag om at omdanne Prüm-traktatens bestemmelser om foranstaltninger til at bekæmpe ulovlig indvandring og tilbagesendelse samt brug af såkaldte "air marshalls".*

*Ifølge det oplyste påtænkes det herudover at udelade den bestemmelse i Prüm-traktaten, som vedrører samarbejde efter anmodning (Prüm-traktatens artikel 27), idet denne bestemmelse må anses for at være dækket af den eksisterende EU-lovgivning.*

*Det kommende forslag til rådsafgørelse må i øvrigt forventes at indeholde de samme bestemmelser som i Prüm-traktaten – og disse beskrives derfor i det følgende.*

Prüm-traktaten indeholder, når det gælder søjle 3, bestemmelser om:

- Grundlæggende principper for samarbejdet
- Udveksling af oplysninger om dna og fingeraftryk samt visse andre typer information
- Foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger
- Andre former for samarbejde
- Generelle bestemmelser
- Databeskyttelse
- Gennemførelse og afsluttende bestemmelser

*Det centrale element i traktaten er øget og mere effektiv informationsudveksling i form af etablering af adgang til oplysninger om DNA og fingeraftryk på hit/no-hit-basis med henblik på efterforskning af strafbare handlinger – samt for så vidt angår fingeraftryk til brug for forebyg-*

*gelse heraf. I relation til visse oplysninger om motorkøretøjer etableres der direkte adgang (via online-adgang) til at søge i motorkøretøjsregistre. Dette kan ske til brug for forebyggelse og efterforskning af strafbare handlinger samt opretholdelse af ro og orden.*

*Samtidig indføres der en række databeskyttelsesmæssige regler, som tager sigte på at skabe sikre rammer omkring informationsudvekslingen. Reglerne betyder bl.a., at der opstilles meget snævre rammer for, hvad oplysninger kan anvendes til, og i hvor lang tid de kan opbevares, ligesom der også stilles en række krav til den fysiske datasikkerhed, herunder bl.a. krav om registrering af brug af oplysninger med henblik på efterfølgende kontrol af lovligheden af behandling af oplysninger.*

*Herudover indebærer en omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning, at der indføres regler om et styrket politisamarbejde gennem fælles operationer, foranstaltninger i tilfælde af overhængende fare og samarbejde i forbindelse med større begivenheder, katastrofer og alvorlige uheld.*

*Det kan særlig nævnes, at der åbnes mulighed for, at polititjenestemænd fra en anden medlemsstat i hastende tilfælde, og uden den berørte stats forudgående samtykke, kan passere grænsen mellem de to pågældende medlemsstater med henblik på i et område tæt på grænsen – og i overensstemmelse med værtsstatens lovgivning – at tage enhver foreløbig foranstaltning, som er nødvendig for at undgå overhængende fare for fysiske personer.*

2.2. Det nærmere indhold af Prüm-traktaten (og dermed af det kommende forslag til rådsafgørelse) inden for området for politisamarbejde (søjle 3) kan overordnet beskrivelse på følgende måde:

### Informationsudveksling

De typer af oplysninger, som omfattes af reglerne om informationsudveksling, er DNA-oplysninger, oplysninger om fingeraftryk, visse oplysninger om motorkøretøjer, andre former for personoplysninger samt ikke-personhenførbare oplysninger.

Det centrale er i den forbindelse reglerne om udveksling af oplysninger om DNA og fingeraftryk. Her bygges på det princip, at der via et nationalt kontaktpunkt skal være direkte adgang til oplysninger om DNA og fingeraftryk på hit/no-hit-basis med henblik på efterforskning af strafbare handling – samt for så vidt angår fingeraftryk til brug for forebyggelse heraf.

Søgning af oplysninger kan som udgangspunkt alene ske i konkrete tilfælde – og under overholdelse af den søgende medlemsstats lovgivning. Der er dog, for så vidt angår oplysninger om DNA, også mulighed for – på baggrund af en aftale mellem de berørte medlemsstater – at foretage en sammenligning af flere DNA-spor fra en medlemsstats uopklarede forbrydelser med DNA-profiler i en anden medlemsstats DNA-profilregister.

De oplysninger, der skal være direkte adgang til, er såkaldte reference-data, dvs. DNA-profilen/fingeraftrykket og et reference-nummer (der ikke må indeholde data, som indebærer, at den pågældende person kan identificeres direkte).

Der skal gives underretning til den berørte medlemsstat om resultatet af en automatisk søgning. Hvis en søgning indebærer et "hit", må den medlemsstat, som ønsker nærmere oplysninger om navn mv., fremsætte anmodning herom. Videregivelse af de bagvedliggende oplysninger, herunder navnet på den person, hvor der er konstateret et "hit", sker efter national ret i den anmodede stat, herunder denne stats regler om gensidig retshjælp i straffesager.

Hvis der ikke er tilgængelig information om en dna-profil, skal den anmodede stat, på hvis område den omhandlede person befinder sig, yde retshjælp i form af indsamling og undersøgelse af legemsmateriale (spyt og blodprøver og andre tilsvarende prøver) samt udlevering af den fremkomne dna-profil, hvis den anmodende stat specificerer formålet med at ønske informationen og fremlægger dokumentation for, at betingelserne for at fremskaffe den pågældende information, hvis vedkommende person opholdt sig på den anmodende stats område, ville være opfyldt. Det er herudover et krav, at det i henhold til den anmodede stats lovgivning er muligt at indsamle og undersøge det pågældende materiale samt videregive den dna-profil, som er fremkommet i den forbindelse.

*Med henblik på at sikre den ovennævnte informationsudveksling forpligtes medlemsstaterne til at oprette DNA-profilregistre til brug for efterforskning af strafbare forhold.* Hver enkelt medlemsstat skal angive, hvilke DNA-registre der kan søges i. Endvidere skal hver medlemsstat nærmere fastlægge betingelserne for automatisk søgning på DNA-profiler.

For så vidt angår oplysninger om motorkøretøjer, skal der kunne søges direkte i sådanne informationer via online-adgang til de relevante motorkøretøjsregistre. Dette skal kunne ske til brug for forebyggelse og efterforskning af strafbare handlinger og i forbindelse med behandlingen af andre overtrædelser, som falder ind under anklagemyndighedens eller domstolens kompetence i den medlemsstat, som foretager søgningen. Herudover kan der foretages søgning med henblik på opretholdelse af ro og orden. Det, der konkret skal kunne søges direkte i, er

oplysninger, der relaterer sig til ejeren og brugeren af motorkøretøjet (*navn, fødselsdato og adresse*) samt oplysninger, der relaterer sig til selve motorkøretøjet (*materiel, udstyr, kontroller, identifikationskendetegn og registreringsnummer*). Der kan alene søges på grundlag af et fuldt stelnummer eller registreringsnummer. Søgning må alene ske under overholdelse af den søgende stats lovgivning. Der skal udpeges et nationalt kontaktpunkt på området.

*Der vil kunne foretages en søgning i et motorkøretøjsregister i såvel de situationer, hvor overtrædelsen karakteriseres som en administrativ lovovertrædelse, som hvor der er tale om en strafferetlig lovovertrædelse. Baggrunden herfor er, at medlemsstaterne har meget forskellige systemer i relation til bl.a. transport- og færdselslovsovertrædelser. I nogle medlemsstater vil en færdselslovsovertrædelse være at anse som en administrativ forseelse, der som udgangspunkt henhører under en administrativ myndighed, men med senere mulighed for domstolsprøvelse, mens samme overtrædelse i andre medlemsstater vil være karakteriseret som (strafferetlig) særlovsovertrædelse, der henhører under anklagemyndigheden.*

Med hensyn til ikke-personhenførbare oplysninger fastsættes det, at medlemsstaterne til brug for forebyggelse af strafbare handlinger og opretholdelse af ro og orden i forbindelse med større begivenheder med grænseoverskridende dimensioner – både efter anmodning og af egen drift – skal give hinanden sådanne oplysninger i overensstemmelse med national ret i den medlemsstat, som videregiver oplysningerne. Der tænkes her navnlig på store sportsbegivenheder og europæiske topmøder.

Det samme gælder med hensyn til (andre) personhenførbare oplysninger, hvis der på grundlag af tidligere straffedomme eller andre omstændigheder er grund til at tro, at den pågældende person vil begå strafbare handlinger mv. i forbindelse med den omhandlede begivenhed. En sådan videregivelse af personoplysninger skal kun ske, i det omfang videregivelsen konkret kan ske efter national ret i den medlemsstat, som videregiver oplysningerne. Oplysninger, som videregives, må kun bruges til det formål, hvortil de er videregivet.

Der skal også med hensyn til de sidstnævnte former for informationsudveksling udpeges et nationalt kontaktpunkt.

#### Foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger

Prüm-traktaten indeholder – som nævnt – en række bestemmelser om visse foranstaltninger til at forebygge terrorhandlinger, herunder bl.a. brug af såkaldte "air marshalls". Det kommende



forslag til rådsafgørelse vil imidlertid alene medtage den bestemmelse, som angår informationsudveksling som led i politisamarbejde.

Her lægges der op til, at medlemsstaterne med henblik på at forebygge terrorhandlinger – uden at have modtaget en anmodning fra et andet medlemsland – i overensstemmelse med national ret kan videregive visse nærmere angivne oplysninger i et konkret tilfælde, hvor der er særlige grunde til at tro, at den omhandlede person vil begå en terrorhandling (som falder ind under EU's rammeafgørelse på området). De oplysninger, som i givet fald videregives, skal omfatte fornavn(e), efternavn, fødselsdata og fødselssted samt en beskrivelse af, hvorfor det befrygtes, at den omhandlede person vil begå en terrorhandling. Der skal udpeges et nationalt kontaktpunkt med ansvar for sådan informationsudveksling. Der kan i overensstemmelse med det afgivende lands lovgivning opstilles vilkår for anvendelse af de pågældende oplysninger.

#### Andre former for samarbejde

For så vidt angår det grænseoverskridende politisamarbejde, forventes det kommende forslag til rådsafgørelse at indeholde bestemmelser om

- fælles operationer,
- foranstaltninger i tilfælde af overhængende fare
- samarbejde i forbindelse med større begivenheder, katastrofer og alvorlige uheld.

- For så vidt angår fælles operationer er der lagt op til, at medlemsstaterne – med henblik på at opretholde offentlig ro og orden og forebygge strafbare handlinger – *kan* (dvs. medlemsstaterne bestemmer selv) oprette fælles patruljeringer og andre fælles operationer, hvori der deltager polititjenestemænd fra andre medlemsstater i operationer på en anden stats område. Hver enkelt stat *kan* (dvs. medlemsstaterne bestemmer selv) i den forbindelse – som ”værtsstat” – i overensstemmelse med sin nationale lovgivning, og med den pågældende stats samtykke, give tjenestemænd fra andre medlemsstater udøvende beføjelser. Dette skal i givet fald ske på nærmere angivne betingelser.

Tjenestemænd fra andre medlemsstater, som er involveret i fælles operationer, skal være undergivet instruktionsbeføjelse fra de kompetente myndigheder i værtsstaten, som har ansvaret for de pågældende tjenestemænds handlinger. De pågældende tjenestemænd skal overholde lovgivningen i værtsstaten.

- I hastende tilfælde kan polititjenestemænd fra andre medlemsstater, uden den berørte medlemsstats forudgående samtykke, passere grænsen mellem to medlemsstater med henblik på i et

område tæt på grænsen – og i overensstemmelse med værtsstatens lovgivning – at tage enhver foreløbig foranstaltning, som er nødvendig for at undgå overhængende fare for fysiske persons liv eller lemmer.

Der foreligger et ”hastende tilfælde”, hvis der er risiko for, at den farlige situation vil indtræde, hvis ankomsten af værtsstatens polititjenestemænd skal afventes. Dette vil – ifølge det oplyste – bl.a. kunne være tilfældet, hvis en polititjenestemand fra én medlemsstat under en patruljering overværer et overgreb, f.eks. en seksualforbrydelse, på en person på den anden side af grænsen.

Polititjenestemænd, som krydser grænsen, skal underrette værtsstaten uden forsinkelse. Værtsstaten skal bekræfte at have modtaget underretningen og skal uden forsinkelse tage de nødvendige skridt til at afværge faren og overtage operationen. Tjenestemænd, som krydser grænsen, må operere, indtil værtsstaten har taget de nødvendige forebyggende foranstaltninger. De pågældende tjenestemænd skal følge de instruktioner, som de modtager fra værtsstaten.

Medlemsstaterne skal i en separat aftale specificere de myndigheder, som skal underrettes om en grænseoverskridende operation. Tjenestemænd, som krydser grænsen, skal overholde værtsstatens lovgivning. Værtsstaten skal overtage ansvaret for de foranstaltninger, som tjenestemænd fra andre stater har foretaget.

- Medlemsstaterne skal – inden for rammerne af national lovgivning – gensidigt yde hinanden bistand i forbindelse med større møder og andre lignende større begivenheder ved at søge at forebygge strafbare handlinger og opretholde offentlig ro og orden. Bistanden omfatter underretning så hurtigt som muligt om situationer af den nævnte karakter, som har en grænseoverskridende dimension, samt udveksling af relevant information. Herudover omfatter bistanden, at medlemsstaterne tager de nødvendige politimæssige foranstaltninger på deres område samt koordinerer indsatsen i forhold til situationer af den nævnte karakter. Endelig skal medlemsstaterne – efter anmodning fra en anden medlemsstat – så vidt muligt sende polititjenestemænd, specialister og rådgivere samt yde bistand i form af udstyr til en anden medlemsstat på hvis område, den pågældende situation er opstået.

### Generelle bestemmelser

Det forventes, at rådsafgørelsen vil indeholde regler vedrørende brug af våben, ammunition og udstyr, om beskyttelse af tjenestemænd fra andre stater samt om strafansvar, erstatningsansvar og ansættelsesmæssige forhold, herunder tjenstligt ansvar.

Det forventes fastsat, at tjenestemænd, som er involveret i en fælles operation på en anden stats område, må bære deres egen uniform. De må bære sådanne våben, ammunition og udstyr, som de har adgang til at bære efter egen lovgivning. Enhver deltagende stat må forbyde, at der bæres særlige former for våben, ammunition og udstyr af tjenestemænd fra andre stater.

*Efter det oplyste skal denne mulighed for at begrænse adgangen til at bære våben mv. forstås bredt, og en medlemsstat kan således – hvis dette ønskes – helt forbyde at der medtages våben mv. i forbindelse med fælles operationer eller grænseoverskridende operationer i hastende tilfælde (uden samtykke fra den berørte medlemsstat).*

Våben, ammunition og udstyr må alene anvendes til lovligt selvforsvar eller forsvar af andre personer, medmindre den ansvarlige tjenestemand fra værtsstaten – i overensstemmelse med værtsstatens lovgivning – giver lov til yderligere anvendelse. Brug af våben, ammunition og udstyr skal være underlagt værtsstatens lovgivning. De kompetente myndigheder skal informere hinanden om de våben, ammunition og udstyr, som er tilladt, og om vilkårene for deres anvendelse.

Hvis der gøres brug af motorkøretøjer på en anden stats område, skal brugen være undergivet denne stats lovgivning.

*Medlemsstaterne skal beskytte polititjenestemænd fra andre medlemsstater på samme måde som egne polititjenestemænd.*

*Med hensyn til en medlemsstats erstatningsansvar for handlinger begået af polititjenestemænd fra andre medlemsstater gælder reglerne i Schengenkonventionens artikel 43.*

*Polititjenestemænd fra andre medlemsstater skal i strafferetlig henseende sidestilles med polititjenestemænd fra den berørte medlemsstat.*

*Polititjenestemænd, som opererer på en anden medlemsstats territorium, skal forblive underlagt de ansættelsesmæssige regler i den udsendende medlemsstats lovgivning, herunder især i relation til disciplinære regler.*

## Databeskyttelse

*Der indføres en række databeskyttelsesmæssige regler, som tager sigte på at skabe sikre rammer omkring informationsudvekslingen.*

Det drejer sig for det første om en række definitioner af centrale databeskyttelsesmæssige begreber og om krav om overholdelse af de allerede eksisterende databeskyttelsesmæssige instrumenter, herunder navnlig Europarådets konvention på området.

Herudover fastsættes der en række mere specifikke regler om begrænsede formål og vilkår for anvendelsen af udvekslede oplysninger, om udpegelse af kompetente myndigheder, om krav om rigtighed, relevans, sletning og opbevaringsfrister for oplysninger samt om tekniske og organisatoriske datasikkerhedsforanstaltninger, om logning og notering af automatiske og ikke-automatiske søgninger og svar med henblik på tilsyn med databehandlingens lovlighed samt om den berørte persons rettigheder og om information, som den afgivende stat anmoder om hos den modtagende stat.

*Det skal navnlig fremhæves, at personoplysninger, der er indhentet i en anden medlemsstat, alene må anvendes til det formål, som de er indhentet til. Al anden benyttelse af de pågældende oplysninger kræver samtykke fra den medlemsstat, hvorfra oplysningerne hidrører.*

*Medlemsstaterne skal tage en række foranstaltninger med henblik på at sikre rigtigheden og relevansen af personoplysninger, og de skal underrette hinanden, såfremt de bliver opmærksomme på oplysninger, som ikke er korrekte eller ikke burde være blevet videregivet, således at der kan ske berigtigelse eller sletning. Herudover skal medlemsstaterne sørge for en markering af oplysninger, hvis rigtighed ikke kan fastslås, og der skal desuden tages skridt til at sikre, at der sker sletning, når der ikke længere er behov for oplysningerne til opfyldelse af det formål, som de blev videregivet til. Desuden fastsættes det, at der skal ske sletning af oplysninger i overensstemmelse med den slettefrist, som den afgivende medlemsstat måtte have oplyst i forbindelse med videregivelsen af de pågældende oplysninger.*

Endelig kan det nævnes, at der – foruden nogle mere overordnede krav til den fysiske datasikkerhed – stilles krav om logning (af automatiserede søgninger) og notering (af ikke-automatiske søgninger og svar) med henblik på at sikre mulighederne for at foretage en effektiv kontrol af lovligheden heraf. Der skal ske en registrering af baggrunden for søgningen, hvilke data der er fremkommet, dato og tid for indhentelsen/fremsendelse af data, og navnet

eller reference til den myndighed, der har søgt data og den myndighed, der administrerer de pågældende data.

For så vidt angår de automatiske søgninger, må disse kun foretages af autoriserede personer i de nationale kontaktpunkter. Disse personer er underlagt kontrol af de nationale databeskyttelsesmyndigheder. Derudover skal det sikres, at enhver automatisk søgning eller modtagelse af personhenførbare oplysninger bliver registreret, herunder med fortegnelse over, hvorvidt søgningen resulterede i et "hit". Registreringen skal endvidere bl.a. indbefatte en beskrivelse af de data, der er behandlet, dato og tid for søgningen, samt navn eller reference til den myndighed, der har søgt data, og den myndighed, der administrerer de pågældende data.

De data, der registreres til brug for tilsyn med databehandlingens lovlighed, skal på anmodning stilles til rådighed for den relevante nationale databeskyttelsesmyndighed. Registrerede data skal slettes efter to år.

Der gives den registrerede person en række rettigheder, herunder bl.a. i relation til egenacces, ret til berigtigelse eller sletning samt adgang til erstatning og domstolsprøvelse mv.

### Gennemførelse og afsluttende bestemmelser

Det kan nævnes, at hver medlemsstat skal bære sine egne omkostninger.

## **3. Gældende dansk ret**

**3.1.** For så vidt angår spørgsmålet om informationsudveksling (af oplysninger om DNA, fingeraftryk, visse oplysninger om motorkøretøjer samt andre personhenførbare oplysninger og ikke-personhenførbare oplysninger) skal det indledningsvis bemærkes, at dansk lovgivning ikke indeholder en udtrykkelig generel regulering af danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af personoplysninger til andre EU-landes retshåndhævende myndigheder.

Om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted (i de af traktaten omfattede tilfælde) vil derfor som udgangspunkt bero på de almindelige regler om tavshedspligt, således som disse må fastlægges på grundlag af reglerne i persondataloven, herunder persondatalovens kapitel 4 (særligt §§ 6-8) om adgang til edb-behandling af personoplysninger.

På enkelte retsområder er der i lovgivningen fastsat bestemmelser, hvorved der udtrykkeligt tages stilling til danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af de nævnte typer af oplysninger til udenlandske myndigheder.

Loven om oprettelse af et centralt dna-profilregister indeholder i § 5 følgende bestemmelse om videregivelse af oplysninger fra registeret:

”Der kan til brug for identifikation af personer videregives oplysninger fra registret til

- 1) politiet, anklagemyndigheden og Justitsministeriet,
- 2) den kompetente retshåndhævende myndighed i Den Europæiske Union eller et tredjeland, der deltager i samarbejdet under Schengenkonventionen, til brug for en kriminalefterforskning eller kriminalefterretningsoperation.
- 3) udenlandske domstole samt politi- og anklagemyndigheder til brug for offentlige straffesager, såfremt det i det enkelte tilfælde findes ubetænkeligt
- 4) Københavns Universitet, Retsgenetisk Afdeling, såfremt det er nødvendigt i forbindelse med behandlingen af en straffesag, og
- 5) Folketingets Ombudsmand.

Stk. 2. Herudover må videregivelse af oplysninger fra registret ikke finde sted, jf. dog § 6.”

Det kan endvidere nævnes, at der i CPR-loven er fastsat regler om kommunalbestyrelsernes og Indenrigsministeriets videregivelse af oplysninger fra Det Centrale Personregister (CPR). Efter disse regler videregives oplysninger i CPR og ældre folkeregistermateriale efter reglerne i persondataloven.

**3.2.** Der er i retsplejelovens kapitel 72 fastsat regler om foretagelse af legemsindgreb som led i efterforskning.

Legemsindgreb omfatter bl.a. aftryk og lignende af legemets ydre (legemsbesigtigelse) og udtagelse af sput- eller blodprøver eller andre tilsvarende prøver (legemsundersøgelse).

Legemsbesigtigelse af en sigtet må som udgangspunkt kun foretages, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og indgrebet må antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen.

Legemsundersøgelse af en sigtet må som udgangspunkt kun foretages, såfremt der er begrundet mistanke om, at den pågældende har gjort sig skyldig i en lovovertrædelse, der efter loven kan

medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, eller i en overtrædelse af straffelovens § 249, 1. led, og indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen.

Herudover kan legemsindgreb ske i de tilfælde, som er angivet i retsplejelovens § 792 b. For så vidt angår personer, der ikke er sigtet, findes reglerne i § 792 d.

**3.3.** Schengen-konventionen indeholder i artikel 40 og 41 regler om grænseoverskridende observation og forfølgelse.

Efter Schengen-loven (§ 3, stk. 1) har polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland mv., der udfører opgaver i Danmark efter konventionens artikel 40 og 41, ret til at bære tjenestevåben efter konventionens regler.

Efter Schengen-loven (§ 3, stk. 2) finder bestemmelserne i straffelovens kapitel 14 om forbrydelser mod den offentlige myndighed og kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv også anvendelse, når forholdet er begået mod eller af polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland m.v. under udførelse af opgaver i Danmark efter Schengen-konventionens artikel 40 og 41.

Af Schengen-loven (§ 3, stk. 3) følger der, at hvis polititjenestemænd fra et andet Schengen-medlemsland m.v. under udførelse af opgaver i Danmark efter konventionens artikel 40 og 41 forvolder skader, som efter dansk ret medfører erstatningspligt, udbetales erstatning af justitsministeren.

**3.4.** De generelle regler om besiddelse mv. af våben findes i lov om våben og eksplosivstoffer, jf. lovens § 2, jf. § 1. Af bestemmelserne følger, at skydevåben og ammunition ikke må besiddes, bæres eller anvendes mv. uden tilladelse fra justitsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil. Bestemmelserne gælder – medmindre andet er fastsat, jf. ovenfor under punkt 3.3. – for udenlandske polititjenestemænd.

**3.5.** Reglerne om persondatabeskyttelse findes i persondataloven, som bl.a. indeholder bestemmelser om til hvilke formål, der kan behandles personoplysninger, om datakvalitet og sletning af oplysninger, om den fysiske behandlingssikkerhed, herunder i form af krav om logging, samt om den registreredes rettigheder i forbindelse med behandling af oplysninger om den pågældende. For så vidt angår spørgsmålet om datasikkerhed kan der endvidere henvises til bekendtgørelse nr. 528 af 15. juni 2000 om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af personoplysninger, som behandles for den offentlige forvaltning.

Det bemærkes, at det følger af persondatalovens § 2, stk. 4, 2. pkt., at størstedelen af lovens bestemmelser om den registreredes rettigheder ikke finder anvendelse på behandlinger, der foretages for politiet inden for det strafferetlige område.

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

##### **4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

En omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Videregivelse af oplysninger til udenlandske retshåndhævende myndigheder i form af direkte online-adgang til oplysninger i danske registre (motorkøretøjsregistret) må således formentlig antages at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Også kravet om, at der skal etableres et hit/no-hit-system, for så vidt angår DNA-oplysninger og oplysninger om fingeraftryk, vil formentlig have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes i den forbindelse, at der i tilfælde af et "hit" som udgangspunkt vil være pligt til at videregive de relevante (bagvedliggende) oplysninger til den anmodende udenlandske retshåndhævende myndighed.

Herudover kan der peges på, at de generelle bestemmelser erstatningsansvar, strafansvar og ansættelsesmæssige forhold formentlig også vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Desuden vil bestemmelserne om andre former for samarbejde, og herunder de generelle regler om adgang til at medbringe skydevåben, ammunition, materiel mv., kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette beror dog på, hvorledes man i Danmark måtte vælge at udfylde de pågældende bestemmelser.

Endelig giver bestemmelserne om databeskyttelse på enkelte punkter anledning til nærmere overvejelser med hensyn til mulige lovgivningsmæssige konsekvenser. Grundlæggende vurderes bestemmelserne dog at kunne rummes inden for den gældende lovgivning på området.

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

Forslaget vurderes at ville have statsfinansielle konsekvenser. Det gælder navnlig med hensyn til udviklingen af IT-løsninger, som giver mulighed for at skabe online-adgang og adgang på hit/no-hit-basis. Justitsministeriet finder det på nuværende tidspunkt ikke muligt nærmere at angive størrelsen af udgifterne forbundet med dansk deltagelse i Prüm-samarbejdet.



## 5. Høring

Forslaget er (*med frist til den 25. januar 2007*) sendt i høring hos Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenterne for samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den danske dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Datatilsynet, Retssikkerhedsfonden, Amnesty International samt Institut for Menneskerettigheder.

**Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, Dommerfuldmægtigforeningen og Domstolsstyrelsen** har ikke fundet at burde udtale sig om forslaget.

**Rigsadvokaten** har oplyst, at Prüm-traktaten som udgangspunkt vedrører et udvidet politisamarbejde – og at han på den baggrund alene vil knytte bemærkninger til de dele af traktaten, der har en vis berøring med anklagemyndighedens ansvarsområde.

Rigsadvokaten stiller sig generelt positivt over for en omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning. Reglerne i traktatens kapitel 2 om udveksling af informationer, og navnlig reglerne om adgang til oplysninger om DNA og fingeraftryk på hit/no-hit-basis, må antages at ville forbedre mulighederne for en effektiv efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, hvilket er af væsentlig betydning, når den frie bevægelighed af personer over grænserne tages i betragtning.

Reglerne i traktatens kapitel 5 tager sigte på at styrke politisamarbejde gennem fælles operationer mv. Rigsadvokaten har bemærket, at det er værtslandets nationale regler, der finder anvendelse på andre staters "officers" handlinger, og at værtslandet skal påtage sig ansvaret for deres handlinger. Dette harmonerer med de regler, der allerede gælder i dansk ret for udenlandske polititjenestemænd og Europolansatte, som deltager i fælles efterforskningshold.

Hvad angår reglerne i kapitel 8 om databeskyttelse giver disse på det foreliggende grundlag ikke Rigsadvokaten anledning til særskilte bemærkninger, idet databeskyttelsesstandarder for tiden mere generelt er til drøftelse i EU-regi i anledning af forslaget til rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

**Rigspolitiet** har oplyst, at Prüm-traktaten indeholder elementer, der indebærer en væsentlig styrkelse af det internationale politisamarbejde, og at Rigspolitiet derfor er positiv over for en hel eller delvis omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning. Såfremt det viser sig ikke at være muligt helt eller delvist at omdanne Prüm-traktaten til EU-lovgivning, finder Rigspolitiet, at man fra dansk side bør tilslutte sig Prüm-traktaten.

**Landsforeningen af beskikkede advokater** har anført, at traktaten rejser en række spørgsmål, som ikke kan behandles og besvares med den fastlagte korte høringsfrist. Der peges dog mere generelt – under henvisning til tidligere høringssvar om udveksling af personfølsomme oplysninger i EU-sammenhæng – på, at landsforeningen tidligere har advaret mod yderligere udbygning af adgangen til direkte at søge oplysninger, så længe reglerne for optagelse i registre og sletning herfra er forskellige. Særligt for så vidt angår DNA-registre henviser landsforeningen til sit seneste høringssvar af 20. august 2006 vedr. forslag til lov om Det Centrale DNA-profilregister.

**Datatilsynet** har generelt henvist til sin udtalelse af 17. marts 2006 vedrørende forslag til rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet.

Datatilsynet udtalte bl.a., at tilgængelighedsprincippet lægger op til en meget vidtgående udveksling af personoplysninger, og tilsynet fandt, at en hel eller delvis gennemførelse af dette princip må give anledning til betydelige betænkeligheder i forhold til sikring af databeskyttelsesniveauet for den enkelte borger.

I sammenhæng hermed fandt tilsynet det således meget betænkeligt, hvis der gives myndigheder i andre medlemsstater online-adgang til elektroniske databaser i Danmark. Det var Datatilsynets opfattelse, at en online-adgang vil gøre det i praksis meget vanskeligt og eventuelt umuligt at kontrollere, om den modtagende myndighed har brug for oplysningerne for at kunne varetage dens lovmæssige opgaver.

I sin udtalelse fremhævede Datatilsynet endvidere en række forhold vedrørende de retlige rammer, som er væsentlige for at imødegå de risici i forhold til personers ret til databeskyttelse og privatlivsfred, som udmøntningen af tilgængelighedsprincippet afstedkommer.

Datatilsynet har endvidere henledt opmærksomheden på tilsynets udtalelse af 17. marts 2006 om rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.

Som tidligere tilkendegivet gør udviklingen hen imod øget informationsudveksling inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde i Europa det nødvendigt, at der etableres et generelt og opdateret databeskyttelsesretligt instrument på dette område.

I den nævnte udtalelse tilkendegav Datatilsynet endvidere, at 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.

Datatilsynet har tilkendegivet, at man fortsat finder det centralt, at der fra dansk side arbejdes hen mod, at der samtidig med en eventuel delvis implementering af tilgængelighedsprincippet vedtages et generelt databeskyttelsesinstrument på 3. søjle-området. Tilsynet har på ny påpeget, at et sådant instrument ikke bør begrænses til oplysninger, som er overført fra en anden medlemsstat, men bør gælde alle behandlinger af personoplysninger, således at der skabes et fælles, højt beskyttelsesniveau.

Det er således Datatilsynets vurdering, at det i praksis ikke vil være muligt at operere med forskellige regelsæt, og at målet må være at sikre et højt generelt databeskyttelsesniveau på alle områder.

Datatilsynet har endvidere en række bemærkninger af mere konkret karakter vedrørende Prüm-traktaten og Justitsministeriets notat.

Det fremgår af Justitsministeriets notat, punkt 3.2, at en vurdering af, om videregivelse af fortrolige oplysninger kan finde sted, som udgangspunkt må bero på de almindelige regler om tavshedspligt.

Datatilsynet har i den forbindelse bemærket, at behandling, herunder politiets videregivelse af personoplysninger som nævnt i Prüm-traktaten, efter tilsynets opfattelse er omfattet af persondataloven.

Videregivelse af fortrolige oplysninger vil således skulle vurderes i henhold til persondatalovens § 6. Det er endvidere tilsynets opfattelse, at Prüm-traktaten medfører, at der også vil skulle ske videregivelse af følsomme oplysninger omfattet af persondatalovens §§ 7 og 8.

Det fremgår endvidere af punkt 3.2, at dansk lovgivning ikke indeholder en udtrykkelig generel regulering af danske retshåndhævende myndigheders videregivelse af fortrolige oplysninger

til andre EU-landes retshåndhævende myndigheder, men at det må antages, at danske myndigheder i et vist omfang er berettiget til at videregive fortrolige oplysninger til brug for andre landes myndigheder.

Datatilsynet har i den forbindelse henvist til tilsynets udtalelse af 17. marts 2006 om tilgængelighedsprincippet, hvori tilsynet understreger, at videregivning til udenlandske myndigheder via terminaladgang efter tilsynets opfattelse må forudsætte specifik lovhjemmel i Danmark.

Det følger af Datatilsynets praksis – der er en videreførelse af Registertilsynets praksis – at en generel eller mere systematisk videregivning af registrerede oplysninger til udenlandske offentlige myndigheder må kræve et andet særligt hjemmelsgrundlag end persondataloven (tidligere lov om offentlige myndigheders registre).

Af punkt 3.2. i Justitsministeriets notat følger endvidere, at der i CPR-loven er fastsat regler om videregivning af oplysninger fra Det Centrale Personregister til offentlige myndigheder. Efter disse regler videregives oplysninger i CPR og ældre folkeregistermateriale efter reglerne i persondataloven.

Datatilsynet har i den forbindelse bemærket, at det af forarbejderne til CPR-loven fremgår, at udenlandske offentlige myndigheder efter CPR-loven altid skal betragtes som private. Videregivning til udenlandske offentlige myndigheder kan således ikke ske efter CPR-lovens kapitel 8, men skal i stedet ske efter lovens kapitel 10 om videregivning af oplysninger til private.

Som konsekvens heraf følger bl.a., at CPR-lovens § 38, stk. 6, hvorefter oplysninger kun kan leveres efter bestemmelsens stk. 1-4, hvis modtageren efter persondataloven – dvs. den danske persondatalov – er berettiget til at behandle oplysningerne, skal være opfyldt.

§ 4 i persondataloven fastslår som hovedregel, at persondataloven finder anvendelse på dataansvarlige, som er etableret i Danmark, hvis aktiviteterne finder sted inden for Det Europæiske Fællesskabs område.

Det er endvidere Datatilsynets opfattelse, at § 11, stk. 1, i persondataloven om adgangen for offentlige myndigheder til at behandle personnummer, udelukkende omhandler danske offentlige myndigheder.

Tilsynet har i den forbindelse også gjort opmærksom på den særlige regel i lovens § 41, stk. 4, (den såkaldte krigsregel), som har til formål at sikre, at der for oplysninger, som behandles for

den offentlige forvaltning, og som er af særlig interesse for fremmede magter, træffes foranstaltninger, der muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse i tilfælde af krig eller lignende forhold.

Datatilsynet finder det betænkeligt, hvis oplysninger fra CPR-registret, herunder personnummer, skal stilles til rådighed for udenlandske myndigheder. Tilsynet skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at oplysning om et personnummer ikke kan forventes at være omgærdet af særlige beskyttelsesforanstaltninger i udlandet.

Prüm-traktaten indeholder i kapitel 2 regler om informationsudveksling vedrørende DNA-oplysninger, oplysninger om fingeraftryk, oplysninger om motorkøretøjer, andre former for personoplysninger samt ikke-personhenførbare oplysninger. Medlemsstaterne forpligtes bl.a. i artikel 2 til at åbne og føre nationale DNA-registre (DNA analysis files) til brug for efterforskning i straffesager.

Det fremgår af Prüm-traktatens artikel 7, at hvis der ikke er tilgængelig information om en DNA-profil, skal den medlemsstat, på hvis område personen befinder sig, indsamle og undersøge blodprøver eller andre biologiske prøver og udlevere resultatet af den fremkomne DNA-profil til den anmodende stat. Bestemmelsen indeholder en række betingelser for indsamlingen og videregivelsen.

I den forbindelse har Datatilsynet henvist til sin udtalelse af 17. marts 2006 om tilgængelighedsprincippet, hvori tilsynet fremhæver og tilslutter sig bekymringen hos den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) vedrørende den etablering af nye databaser, som Prüm-traktaten utvivlsomt vil medføre, samt vedrørende forpligtelsen for myndigheder til at indsamle oplysninger til brug for andre myndigheders efterforskning.

Datatilsynet udtalte, at etablering af nye databaser i sig selv medfører risici for de registrerede, og fandt, at oprettelse af sådanne databaser kun bør ske, hvis dette er nødvendigt og proportionelt.

Vedrørende pligten til at indsamle oplysninger til brug for udenlandske myndigheder har Datatilsynet henvist til tilsynets udtalelse af 17. november 2004 vedrørende forslaget til den rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder, som ligger til grund for den seneste ændring af lov om Det Centrale DNA-profilregister.

I den nævnte udtalelse påpegede Datatilsynet, at politiets indsamling og registrering af personoplysninger inden for persondatalovens anvendelsesområde altid skal have det fornødne grundlag i persondatalovens § 5 (de grundlæggende behandlingsprincipper om bl.a. udtrykkeligt og sagligt formål samt proportionalitet) og behandlingsreglerne i §§ 6-8 afhængig af oplysningernes karakter sammenholdt med de almindelige regler for politiets myndighedsudøvelse, jf. lov om politiets virksomhed og retsplejeloven. Dette gælder, også selv om oplysningerne kan indhentes uden tvangsindgreb.

Som nævnt i den pågældende udtalelse finder Datatilsynet det fortsat uklart, hvorvidt danske retshåndhævende myndigheder efter de gældende regler vil have det fornødne grundlag for at indsamle og registrere oplysninger i henhold til artikel 7 i Prüm-traktaten.

Det fremgår af Justitsministeriets notat, punkt 2.1.2, næstsidste afsnit, at udveksling af andre personhenførbare oplysninger i henhold til national ret sker, hvis der på grundlag af tidligere straffedomme eller andre omstændigheder er grund til at tro, at den pågældende person vil begå strafbare handlinger mv. i forbindelse med større begivenheder, jf. artikel 14.

Datatilsynet har anført, at Tilsynet finder det meget uklart, hvilke personoplysninger den omhandlede bestemmelse tilsigter at regulere. Tilsynet har i den forbindelse anbefalet, at det i forbindelse med eventuel EU-lovgivning overvejes og præciseres, hvilke oplysninger der er tale om.

Med hensyn til bestemmelserne om databeskyttelse i traktatens kapitel 7 er der henvist til det ovenfor under punkt 1.2. anførte. Datatilsynet har fundet anledning til at bemærke, at bestemmelserne umiddelbart forekommer meget vanskelige eller endda umulige at gennemføre i praksis. Der henvises eksempelvis til artikel 37, stk. 2.

Det fremgår af traktatens artikel 40, stk. 1, at den registrerede efter anmodning fra den kompetente nationale myndighed skal gives underretning om de behandlede oplysninger. Bestemmelsen indeholder endvidere oplysning om, hvilke informationer den registrerede skal modtage samt krav om, at vedkommende legitimerer sig.

Datatilsynet har tilkendegivet, at Tilsynet finder det uklart, hvem der skal anmode om denne information til den registrerede. Det fremgår således ikke, hvorvidt "the competent body under national law" er det nationale datatilsyn eller en anden myndighed.

Datatilsynet har på den baggrund anbefalet, at dette forhold overvejes og præciseres, således at det står klart, hvilken myndighed opgaven påhviler, og således, at den registrerede, som ønsker indsigt i sine oplysninger, sikres de nødvendige rettigheder.

Det fremgår af traktatens artikel 39, stk. 5, at ansvaret for tilsyn med lovligheden af udveksling af personoplysninger i henhold til traktaten påhviler de uafhængige databeskyttelsesmyndigheder i de enkelte lande.

Ifølge bestemmelsen skal myndigheden i samarbejde med den ansvarlige for logningen udføre stikprøvevis kontrol af overførslernes lovlighed. Resultatet af denne kontrol skal opbevares i 18 måneder.

Databeskyttelsesmyndigheden skal endvidere udføre inspektioner i henhold til artikel 39, stk. 5, og efter anmodning yde bistand til databeskyttelsesmyndigheder i de andre lande.

Datatilsynet har anført, at man formoder, at de omhandlede opgaver vil skulle varetages af Datatilsynet. En sådan forøgelse af tilsynets opgaver vil nødvendiggøre, at tilsynet får tilført flere ressourcer. Tilsynet kan således ikke inden for de nuværende bevillingsmæssige rammer føre et særskilt tilsyn med de behandlinger af personoplysninger, som udveksling af personoplysninger i henhold til traktaten synes at indebære.

**Retssikkerhedsfonden** har anført, at traktatens bestemmelsers rækkevidde og nærmere indhold ikke lader sig umiddelbart bedømme. Der foreligger ikke i forbindelse med høringen oplysninger om erfaringerne med traktatens anvendelse i de lande, der har tiltrådt den tidligere. Der foreligger således heller ikke oplysninger om et konstateret behov for tilslutning til den.

Retssikkerhedsfonden har forståelse for det tidsmæssige pres, der foreligger efter den tyske regerings beslutning. Retssikkerhedsfonden finder det imidlertid ikke muligt på forsvarlig måde inden for så komplicerede områder at tage stilling inden for den fastsatte tidsfrist.

Retssikkerhedsfonden anfører, at såfremt regeringen ønsker at fastlægge sin holdning til traktaten positivt allerede på rådsmødet den 15.-16. februar 2007, vil der efter fondens opfattelse være tale om, at dette sker på et grundlag, som mangler klarhed over såvel behov som konsekvenser i relation til offentligheden og formentlig også i relation til Folketinget. Idet Retssikkerhedsfonden ikke mener, at det vil være forsvarligt at påtage sig at tage stilling til traktaten i løbet af den meget korte frist, skal man henstille til overvejelse, at fristen søges forlænget. I modsat fald må man, som sagen foreligger nu, antage at hverken offentligheden eller Folketin-

get har en rimelig mulighed for at tage stilling til og eventuelt kommentere dansk tilslutning til traktatens regler.

## **6. Nærhedsprincippet**

Efter regeringens opfattelse må nærhedsprincippet anses for overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at forbedre udvekslingen af information mellem de retshåndhævende myndigheder i EU samt i øvrigt styrke den grænseoverskridende kriminalitetsbekæmpelse.

## **7. Andre medlemsstaters kendte holdninger**

Der foreligger ikke – ud over de lande, som allerede deltager i Prüm-traktaten (dvs. Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg, Nederlandene og Spanien samt Finland, Italien, Portugal og Slovenien) – offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget.

## **8. Foreløbig dansk holdning**

*Fra dansk side er man generelt positiv over for en omdannelse af Prüm-traktatens bestemmelser om politisamarbejde (søjle 3) til EU-lovgivning.*

## **9. Europaparlamentet**

Europa-Parlamentet skal høres i sagen. Dette er endnu ikke sket, da der endnu ikke er fremlagt et formelt forslag.

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

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 30. januar 2007.

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

*Der er endnu ikke fremlagt et formelt forslag vedrørende omdannelse af Prüm-traktaten til EU-lovgivning. Sagen har på denne baggrund endnu ikke været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.*



*Justitsministeriet har dog oversendt et notat om Prüm-traktaten til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 12. januar 2007.*

## **Dagsordenspunkt 2: Rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (KOM(2001) 664)**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

### **Resumé**

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad har – ifølge Kommissionen – navnlig til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager. Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier. Forslaget vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget vurderes i sin nuværende udformning at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det drejer sig om den foreslåede bestemmelse om retshjælp, som indebærer, at der i visse situationer ikke kan stilles krav om dobbelt strafbarhed (dvs. at den pågældende handling er strafbar efter såvel den anmodende som den anmodede medlemsstats lovgivning). Forslaget vurderes ikke at ville betyde, at Danmark forpligtes til at kriminalisere racisme og fremmedhad i videre udstrækning end, hvad der i dag følger af racismeparagraffen i straffelovens § 266 b – og der er efter forslaget bl.a. ingen forpligtelse til at kriminalisere anvendelse af eksempelvis nazisymboler. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget.

### **1. Baggrund**

Rådet vedtog den 15. juli 1996 som led i en intensiveret indsats på området en fælles aktion om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

På Det Europæiske Råds møde i Wien i december måned 1998 godkendte stats- og regeringscheferne en handlingsplan for gennemførelsen af Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det fremgår af pkt. 51 i handlingsplanen, at en række lovovertrædelser, herunder racisme og fremmedhad, bedst bekæmpes ved fælles EU-tiltag. Tilsvarende lægges der i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere den 15.-16. oktober 1999 op til en styrket indsats mod racisme og fremmedhad

På denne baggrund har Kommissionen den 28. november 2001 fremsat et forslag til en rammeafgørelse om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (KOM(2001) 664).

Forslaget til rammeafgørelse tager udgangspunkt i den fælles aktion af 15. juli 1996, men går på en række punkter videre. Forslaget til rammeafgørelse indeholder således bl.a. visse minimumskrav til medlemsstaternes sanktioner på området samt bestemmelser om medlemsstaternes straffemyndighed.

På rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 2002 og den 27.-28. februar 2003 drøftede Rådet en række udestående spørgsmål vedrørende forslaget til rammeafgørelse.

Sagen blev derefter i ca. 2 år ikke behandlet i Rådet, idet der ikke var udsigt til en løsning på de udestående spørgsmål, som kunne forventes at få den fornødne støtte fra alle medlemslande.

På foranledning af det luxembourgske formandskab blev sagen imidlertid forelagt for Rådet (retlige og indre anliggender) på et møde den 24. februar 2005, hvor Rådet traf beslutning om, at forhandlingerne om rammeafgørelsen skulle genoptages baseret på et kompromisforslag fra februar 2003.

*Forslaget til rammeafgørelse blev på den baggrund drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005, hvor der imidlertid ikke blev opnået politisk enighed – primært på grund af én medlemsstats modstand mod forslaget til rammeafgørelse. Forslaget har ikke siden været behandlet i rådsregi.*

*Det tyske formandskab har – i lyset af, at den pågældende medlemsstat har ændret opfattelse – besluttet at genoptage forhandlingerne om forslaget til rammeafgørelse. Det forventes på denne baggrund, at sagen forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15.-16. februar 2007 med henblik på at opnå politisk enighed om forslaget til rammeafgørelse.*

## **2. Indhold**

Retsgrundlaget for forslaget til rammeafgørelse er artikel 29, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

Forslaget til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad har – ifølge Kommissionen – bl.a. til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager.

Kommissionens oprindelige forslag er på baggrund af drøftelser i rådsregi ændret på en række punkter. *Gennemgangen af indholdet nedenfor, der er baseret på det senest foreliggende udkast til rammeafgørelse, er koncentreret om rammeafgørelsens materielle bestemmelser, og indeholder således ingen beskrivelse af rammeafgørelsens bestemmelser om ikrafttræden mv.*

#### Pligt til at kriminalisere visse former for racistisk adfærd

Medlemsstaterne forpligtes efter udkastet til rammeafgørelse til at kriminalisere følgende forsætlige handlinger:

- offentlig tilskyndelse til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse,
- offentlig udbredelse eller udsendelse af skrifter, billeder eller andet materiale, der tilskynder til vold eller had rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse, og
- offentligt forsvar for eller benægtelse eller bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser eller holocaust, hvis dette er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse.

I forbindelse med vedtagelsen af rammeafgørelsen kan medlemsstaterne afgive en erklæring om, at benægtelse eller bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser eller holocaust, kun skal være strafbart, såfremt en national og/eller international domstol har fastslået, at den forbrydelse, der benægtes, er at karakterisere som folkedrab, holocaust mv.

## Undtagelser fra pligten til at kriminalisere racistisk adfærd

Medlemsstaterne kan i en række tilfælde vælge at udelukke strafansvar for adfærd, der er omfattet af rammeafgørelsen, hvis denne adfærd ikke udøves under nærmere angivne forudsætninger.

Medlemsstaterne kan således vælge at udelukke strafansvar for:

- handlinger, som er omfattet af rammeafgørelsen, hvis den udviste adfærd er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe, som er defineret under henvisning til religion, *og adfærden ikke tilskynder til religiøs had.*
- forsvar, benægtelse eller bagatellisering af folkedrab, forbrydelser mod menneskehed, krigsforbrydelser eller holocaust, hvis den udøvede adfærd ikke tilskynder til vold eller had mod en gruppe defineret på baggrund af race mv.
- handlinger, som er omfattet af rammeafgørelsen, hvis den udøvede adfærd ikke er truende, nedværdigende eller forhånende *eller ikke vil kunne forstyrre den offentlige ro og orden.*

*Der lægges op til, at denne regulering skal evalueres af Rådet inden for 3 år efter rammeafgørelsens gennemførelsesfrist.*

## Pligt til at yde gensidig retshjælp i forbindelse med overtrædelser omfattet af rammeafgørelsen

Udkastet til rammeafgørelse regulerer, i hvilke situationer en medlemsstat, der har valgt at udelukke visse handlinger omfattet af rammeafgørelsen fra strafansvar, kan afvise at yde gensidig retshjælp i forhold til disse handlinger under henvisning til kravet om dobbelt strafbarhed (dvs. kravet om, at det forhold, som sagen vedrører, skal være strafbart i både det anmodende og det anmodede land).

Det følger således af udkastet til rammeafgørelse, at en medlemsstat alene må anvende denne afvisningsgrund i forbindelse med de former for adfærd, som den har udelukket for strafansvar, i følgende situationer:

- hvis den pågældende lovovertrædelse for en betydelig dels vedkommende er begået på medlemsstatens territorium eller et område, der ligestilles hermed,
- hvis lovovertrædelserne er begået uden for den anmodende stats territorium, og den anmodede stats lovgivning ikke hjemler adgang til retsforfølgning for tilsvarende lovovertrædelser, når de er begået uden for dens område.

*Der lægges op til, at denne regulering skal evalueres inden for 3 år efter rammeafgørelsens gennemførelsesfrist.*

#### Forholdet til forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende rettigheder

Det fremgår af udkastet til rammeafgørelse, at rammeafgørelsen ikke ændrer pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og retsprincipper – herunder ytrings- og foreningsfriheden – således som disse er defineret i EU-traktatens artikel 6. Rammeafgørelsen indebærer heller ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier eller regler om pressens rettigheder og ansvar samt om de proceduremæssige garantier herfor, når disse regler vedrører fastlæggelse eller begrænsning af ansvar.

#### Ansvar for handlinger omfattet af rammeafgørelsen

Rammeafgørelsen forpligter medlemsstaterne til at sikre, at også medvirken til de handlinger, der er omfattet heraf, er strafbart. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de lovovertrædelser, der er omfattet af rammeafgørelsen straffes med sanktioner, der er effektive, proportionale og har afskrækkende virkning, samt sikre, at der som minimum fastsættes en strafferamme på fængsel mellem 1 og 3 år. Denne strafferamme gælder dog ikke for medvirken.

Herudover skal medlemsstaterne – med hensyn til andre lovovertrædelser end dem, der er omfattet af rammeafgørelsen – sikre, at racistiske eller fremmedfjendske motiver betragtes som skærpende omstændigheder, eller at sådanne motiver alternativt tages i betragtning af domstolene ved strafudmålingen.

Rammeafgørelsen indeholder også regler for juridiske personers strafansvar. Disse bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for handlinger omfattet af rammeafgørelsen, er identiske med tilsvarende bestemmelser i andre, gældende rammeafgørelser på det strafferetlige område.

#### Påtale og straffemyndighed

Efter rammeafgørelsen forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at efterforskning eller retsfølgning af alvorligere overtrædelser, som er omfattet af rammeafgørelsen, og som er begået på den pågældende medlemsstats territorium, er undergivet offentlig påtale.

Medlemsstaterne forpligtes endvidere til at sikre, at de har straffemyndighed, når lovovertrædelsen er begået helt eller delvist på den pågældende medlemsstats territorium – herunder i tilfælde hvor lovovertrædelsen begås via et informationssystem, og enten lovovertræderen eller det anvendte informationssystem befinder sig på medlemsstatens område. Herudover kan en medlemsstat vælge at lade sin straffemyndighed omfatte tilfælde, hvor gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat, eller hvor lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, der har sit hovedsæde på den pågældende medlemsstats territorium.

### **3. Gældende dansk ret**

#### **3.1. Materielle bestemmelser**

Straffelovens kapitel 27 (§§ 263-275) indeholder bestemmelser om freds- og ærekrænkelser.

Efter straffeloven § 266 b, stk. 1, straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirksomhed, jf. stk. 2.

Bestemmelsen i straffelovens § 266 b, stk. 1, blev indsat i straffeloven ved lov nr. 87 af 15. marts 1939. Bestemmelsen fik – bortset fra tilføjelsen af ordene ”seksuelle orientering” ved lov nr. 357 af 3. juni 1987 – sin nuværende formulering ved lov nr. 288 af 9. juni 1971. Lovændringen skulle gøre det muligt for Danmark at ratificere FN’s konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972. Lovændringen byggede på en betænkning (nr. 553/1969) om forbud mod racediskrimination.

Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 309 af 17. maj 1995, hvor stk. 2 om propagandavirksomhed blev tilføjet. Af lovforslaget fremgår, at dette bl.a. skal ses på baggrund af de stadig mere fremtrædende tendenser til intolerance, fremmedhad og racisme både i Danmark og i udlandet, og at begivenheder i Danmark kan tages som tegn på, at nynazister – især fra Tyskland – opfatter Danmark som et fristed, hvorfra der kan udbredes litteratur m.v. med nazistiske og racistiske ytringer.

Det anføres i forslaget, at det navnlig for at imødegå, at Danmark bliver et fristed for udbredelse af nazistisk og racistisk propaganda, foreslås, at bøde udgår af strafferammen, hvis forholdet har karakter af propagandavirksomhed. Det anføres videre, at selv om den foreslåede § 266 b, stk. 2, således er begrundet i ønsket om en strengere reaktion over for grovere former for racistiske udtalelser eller meddelelser, er den ikke begrænset hertil. Bestemmelsen finder under tilsvarende omstændigheder også anvendelse over for de øvrige ytringer, der omfattes af § 266 b (forhånelse m.v. på grund af religiøs overbevisning eller seksuel orientering).

Endelig anføres i lovforslaget, at den foreslåede bestemmelse i § 266 b, stk. 2, supplerer de almindelige strafudmålingsregler, navnlig straffelovens § 80. Når forholdet har karakter af propagandavirksomhed, følger det af stk. 2, at der alene kan idømmes frihedsstraf, medmindre andet undtagelsesvis følger af almindelige strafudmålingsregler.

Senest er § 266 b, stk. 2, ændret ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, hvor ordet ”særligt” blev indsat foran ”skærpende omstændighed” dog uden at tilsigte ændringer i udmålingsniveauet.

I den ovennævnte betænkning nr. 553/1969 om forbud mod racediskrimination anføres, at udtalelser rettet mod en enkeltperson må bedømmes i henhold til straffelovens almindelige regler om freds- og ærekrænkelser, hvis sådanne udtalelser ikke kan ses som udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører.

Det fremgår i den forbindelse af straffelovens § 267, at den, som krænker en andens ære ved fornærmelige ord eller handlinger eller ved at fremsætte eller udbrede sigtelser for et forhold, der er egnet til at nedsætte den fornærmede i medborgeres agtelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

### **3.2. Medvirken**

Efter straffelovens § 23 udvides den for en lovovertrædelse givne straffebestemmelse til at omfatte alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen.

### **3.3. Sanktionsfastsættelse**

Spørgsmålet om straffastsættelse inden for en bestemmelses foreskrevne strafferamme er reguleret i straffelovens §§ 80-82. Bestemmelserne, der blev indsat ved lov nr. 218 af 31. marts 2004, har afløst den tidligere bestemmelse i straffelovens § 80 og lovfæster i øvrigt en række hensyn, som i almindelighed indgår ved straffastsættelsen i retspraksis. Det følger således af



bemærkningerne til lovforslaget, at der ikke med de nye bestemmelser er tilsigtet en ændring af udmålingspraksis.

§ 80 angiver de generelle hensyn, som skal indgå ved straffastsættelsen. Det følger af stk. 1, at der ved straffens fastsættelse under hensyntagen til ensartethed i retsanvendelsen skal lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Ved vurderingen af henholdsvis lovovertrædelsens grovhed og oplysninger om gerningsmanden skal der bl.a. tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne krænkelse og gerningsmandens bevæggrunde til denne, jf. stk. 2.

§§ 81-82 opregner i øvrigt de forhold, som i almindelighed skal indgå som henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder ved straffastsættelsen. Opregningen af henholdsvis skærpende og formildende omstændigheder er ikke udtømmende, og der vil derfor kunne forekomme andre hensyn, som kan tillægges eksempelvis skærpende betydning.

Efter § 81, nr. 6, skal det i almindelighed tillægges strafskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Det følger af bemærkningerne til bestemmelse, at den sigter på tilfælde, hvor forbrydelsens motiv helt eller delvist kan tilskrives disse forhold. Fortolkning af ordene ”etnisk oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende” skal ske med udgangspunkt i straffelovens § 266 b. Bestemmelsen er ikke begrænset til bestemte forbrydelsestyper eller tilfælde, hvor gerningsmandens motiv har været at true, forhåne eller nedværdige en person eller gruppe af personer. Bestemmelsen vil efter omstændighederne også kunne være anvendelig f.eks. på økonomisk kriminalitet, der begås med henblik på at støtte en racistisk organisation, som gerningsmanden er medlem af.

### **3.4. Strafansvar for juridiske personer**

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

### **3.5. Straffemyndighed**

Ifølge straffelovens § 6 hører under dansk straffemyndighed handlinger, som foretages i den danske stat, på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område, på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.

Efter straffelovens § 7 hører endvidere under dansk straffemyndighed handlinger, som en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, har foretaget uden for denne, for så vidt handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder eller for så vidt handlingen er foretaget inden for sådant område, hvis den er strafbar også efter den dér gældende lovgivning.

Straffelovens § 8 indeholder en opregning af en række tilfælde, hvor handlinger uden for den danske stat hører under dansk straffemyndighed, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme.

Efter straffelovens § 8, nr. 3, hører under dansk straffemyndighed handlinger foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde, som krænker nogen, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, og handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder.

Under dansk straffemyndighed hører efter § 8, nr. 5, endvidere handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af mellemfolkelig overenskomst, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at foretage retsforfølgning.

Endelig hører handlinger uden for den danske stat, uanset hvor gerningsmanden hører hjemme, under dansk straffemyndighed efter § 8, nr. 6, når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

I betænkning nr.1377/1999 om børnepornografi og IT-efterforskning behandles bl.a. spørgsmålet om straffemyndighed, når der er tale om lovovertrædelser i form af salg og udbredelse af børnepornografi begået ved hjælp af Internettet.

Ifølge betænkningen må udbredelse af børnepornografisk materiale via Internettet utvivlsomt lokaliseres til det sted, hvor gerningsmanden opholder sig på det tidspunkt, hvor den pågældende lægger materialet ind på en webserver, der er forbundet med Internettet. En person, der i Danmark lægger børnepornografi ud på en webserver, vil således være undergivet dansk straffemyndighed efter straffelovens § 6, nr. 1, uanset om serveren befinder sig i udlandet, og uanset hvor i verden det pågældende materiale er tilgængeligt.

En sådan handling må ifølge betænkningen imidlertid antages også at kunne lokaliseres til den server, som materialet lægges ind på, og hvorfra den videre udbredelse herefter sker. Lægger en person, der befinder sig i Tyskland, børnepornografi ind på sin hjemmeside, der betjenes via en server i Danmark, er stedet, hvor handlingen (dvs. udbredelsen) må anses for foretaget, ikke blot Tyskland, men også Danmark. Forholdet er dermed undergivet dansk straffemyndighed i medfør af straffelovens § 6, nr. 1.

Ovenstående betragtninger må antages ligeledes at gælde for den situation, hvor en person lægger materiale omfattet af straffelovens § 266 b ind på en webserver, der er forbundet med Internettet.

Endelig fremgår det af straffelovens § 9, at i de tilfælde, hvor en handling straffbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, betragtes handlingen tillige som foretaget dér, hvor virkningen er indtrådt eller tilsigtet at skulle indtræde.

### **3.6. Efterforskning og påtale**

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, der forfølges af det offentlige er begået.

Det følger af straffelovens § 275, at lovovertrædelserne i straffelovens kapitel 27 om freds- og æreskrænkelser er undergivet privat påtale. Dette gælder dog ikke dem, der er nævnt i §§ 266, 266 a og 266 b. I de §§ 263-265 nævnte tilfælde kan offentlig påtale endvidere ske, når den forurettede anmoder herom.

Påtalekompetencen for overtrædelse af straffelovens § 266 b er tillagt statsadvokaten, jf. retsplejelovens § 719, stk. 2, nr. 2, og Rigsadvokatens meddelelse nr. 3/2002. Ved samme meddelelse, jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 4/1995 bestemmes det imidlertid, at Rigsadvokaten skal underrettes om alle anmeldelser vedrørende overtrædelse af straffelovens § 266 b, der afvises i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 1, eller § 749, stk. 2, 1. pkt.

Det bestemmes endvidere, at alle sager, hvori der er rejst sigtelse for overtrædelse af straffelovens § 266 b, gennem statsadvokaten skal forelægges for Rigsadvokaten med indstilling om tiltalerspørgsmålet. Hvis der rejses tiltale i sagen, skal politimesteren underrette statsadvokaten og Rigsadvokaten om afgørelsen i sagen. Hvis der sker helt eller delvis frifindelse, forelægges ankespørgsmålet gennem statsadvokaten for Rigsadvokaten.

For så vidt angår sager om overtrædelse af straffelovens § 266 b, der er omfattet af medieansvarsloven, følger det af medieansvarslovens § 28, at afgørelse om tiltalerejsning træffes af Rigsadvokaten.

### **3.7. Gensidig retshjælp**

Danmark har – med enkelte undtagelser – ikke gennemført særlig lovgivning om gensidig retshjælp i straffesager. Der er således heller ikke fastsat særlige regler om, på hvilke betingelser Danmark kan yde retshjælp i straffesager.

Uagtet retsplejeloven ikke indeholder særlige bestemmelser om gennemførelse af udenlandske retsanmodninger om fremskaffelse af bevismateriale, antages det med støtte i retspraksis, at udenlandske begæringer om efterforskningsskridt i Danmark kan imødekommes, uanset om fremsættelsen og behandlingen af retsanmodninger er reguleret i en aftale, der finder anvendelse mellem Danmark og den anmodende stat. De relevante efterforskningsskridt gennemføres i givet fald på grundlag af en analog anvendelse af de relevante bestemmelser i retsplejeloven.

Dette indebærer bl.a., at en udenlandsk anmodning om iværksættelse af efterforskningsskridt i form af f.eks. ransagning, beslaglæggelse eller edition, vil kunne imødekommes, hvis det pågældende efterforskningsskridt kan iværksættes i forbindelse med en tilsvarende national strafferetlig efterforskning. Gennemførelse af udenlandske retshjælpsanmodninger er endvidere betinget af, at det forhold, som efterforskningen vedrører, er strafbart efter dansk lovgivning (krav om dobbelt strafbarhed), og at forholdet er undergivet offentlig påtale. I visse tilfælde er det desuden en forudsætning, at lovovertrædelsen kan medføre en nærmere angiven minimumsstraf (strafferammekravet).

*Det bemærkes, at der på EU-plan er opnået enighed om en rammeafgørelse om den europæiske bevissikringskendelse. Rammeafgørelsen, som endnu ikke er vedtaget, vil betyde, at en retshjælpsanmodning (i form af en europæisk bevissikringskendelse), som er udstedt i en medlemsstat, skal anerkendes af den medlemsstat, der skal gennemføre den, medmindre der foreligger en afslagsgrund. Rammeafgørelsen indebærer – ligesom de hidtidige instrumenter på området – at der inden for den såkaldte positiv-liste ikke kan stilles krav om dobbelt strafbarhed. Positiv-listen omfatter bl.a. racisme og fremmedhad.*

#### 4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Efter straffelovens § 266 b (racisme-paragraffen) straffes den, der offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds fremsætter udtalelse eller anden meddelelse, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges på grund af sin race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering, med bøde eller fængsel indtil 2 år. Ved straffens udmåling skal det betragtes som en særligt skærpende omstændighed, at forholdet har karakter af propagandavirkning.

*Udkastet til rammeafgørelse indeholder en opregning af en forholdsvis bred række handlinger, som medlemsstaterne forpligtes til at kriminalisere. Samtidig opregner rammeafgørelsen dog en række former for adfærd, som medlemsstaterne kan udelukke fra strafansvar, hvis adfærden ikke udøves under bestemte forudsætninger. Rammeafgørelsen fastsætter dermed en række kvalificerende omstændigheder, som medlemsstaterne kan vælge at lade være en forudsætning for strafbar adfærd.*

*Medlemsstaterne kan således udelukke strafansvar for adfærd omfattet af rammeafgørelsen, hvis adfærden ikke er truende, nedværdigende eller forhånende. Det er på denne baggrund vurderingen, at de i rammeafgørelsen opregnede handlinger sammenholdt med muligheden for at undtage handlinger der ikke er truende, nedværdigende eller forhånende, jf. det foreliggende udkast til rammeafgørelse, må anses for omfattet af straffelovens § 266 b.*

*Det bemærkes i den forbindelse, at beskyttelsessubjektet, således som det er formuleret i rammeafgørelsen (... medlem af en sådan gruppe, der er defineret under henvisning til race, hudfarve, religion, herkomst eller national eller etnisk oprindelse), antages at være omfattet af straffelovens § 266 b, idet denne bestemmelse udover at beskytte persongrupper tillige omfatter udtalelser rettet mod enkeltpersoner for så vidt udtalelsen kan ses som et udtryk for forhånelse eller forfølgelse af den gruppe, til hvilken den pågældende hører, jf. forarbejderne til bestemmelsen.*

*Herudover opfylder straffelovens § 266 b forslagets strafferammekrav på fængsel mellem 1 og 3 år.*

For så vidt angår rammeafgørelsens bestemmelse om, at racistiske og fremmedfjendske motiver skal betragtes som skærpende omstændigheder fremgår det af den generelle regel om straffastsættelse i straffelovens § 80, at der ved straffens udmåling skal tages hensyn til lovovertrædelsens grovhed, herunder bl.a. den med lovovertrædelsen forbundne krænkelse, og til oplys-

ninger om gerningsmandens person, herunder bl.a. hans bevæggrunde til denne. Endvidere fremgår det af straffelovens § 81, nr. 6, at det i almindelighed tillægges strafskærpende betydning, hvis gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende. Racistiske eller fremmedfjendske motiver til en bestemt lovovertrædelse vil således også efter dansk ret kunne tillægges skærpende betydning ved strafudmålingen. En gennemførelse af rammeafgørelsens strafskærpsbestemmelse i dansk ret, således som bestemmelsen er formuleret i det foreliggende udkast, skønnes derfor ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Rammeafgørelsens retshjælpsbestemmelse (om begrænset anvendelse af princippet om dobbelt strafbarhed som afslagsgrund for retsanmodninger) vurderes derimod at kræve lovændringer i sin nuværende udformning, idet bestemmelsen indebærer, at den adgang Danmark nu har for at afslå retsanmodninger om tvangsindgreb under henvisning til, at forholdet ikke ville være strafbart efter dansk ret, begrænses.

De øvrige bestemmelser i det foreliggende forslag til rammeafgørelse, herunder det foreliggende forslags bestemmelser om juridiske personer ansvar, iværksættelse af retsforfølgning samt straffemyndighed skønnes ikke at nødvendiggøre lovændringer.

Forslaget til rammeafgørelse ses ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

### **5.1. Høring over Kommissionens oprindelige forslag af 28. november 2001**

*Kommissionens oprindelige forslag af 28. november 2001 blev tillige med et grundnotat om det oprindelige forslag sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer mv. Da Kommissionens oprindelige forslag siden har undergået væsentlige ændringer, og de modtagne høringssvar derfor i vidt omfang har mistet deres relevans, gengives høringssvarene ikke her.*

*I stedet gengives de høringssvar, som blev modtaget i forbindelse med, at Justitsministeriet sendte (det senere) udkast til rammeafgørelse fra februar 2003 i høring, jf. nedenfor under pkt. 5.2.*

### **5.2. Høring over udkastet fra februar 2003**

Udkastet til rammeafgørelse fra februar 2003, der i henhold til Rådets beslutning på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005 dannede baggrund for indledningen af nye

forhandlinger om sagen, har tillige med et nyt notat om udkastet 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, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Politidirektøren i København, Den danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination samt Rådet for Etniske minoriteter.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Rigsadvokaten, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Amnesty International og Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination.

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Datatilsynet, Rigspolitichefen, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politiforbundet i Danmark og Advokatrådet har alle tilkendegivet, at man ikke har bemærkninger til forslaget.

Landsforeningen af beskikkede advokater har på grund af den korte høringsfrist ikke set sig i stand til at besvare høringen rettidigt.

Rigsadvokaten har tilkendegivet, at retshjælpsbestemmelsen bør slettes eller subsidiært erstattes med en generel formulering om, at medlemsstaterne skal sikre et effektivt strafferetligt samarbejde om bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Amnesty International har udtrykt generel tilfredshed med det foreliggende forslag til rammeafgørelse, idet organisationen finder det vigtigt, at racisme og fremmedhad kan straffes i alle medlemsstater med sanktioner, der er effektive og står i rimeligt forhold til overtrædelsen, ligesom organisationen støtter, at forskelsbehandling er omfattet af rammeafgørelsen.

Amnesty International finder dog samtidig, at rammeafgørelsen vil kunne styrkes, hvis en forpligtelse til at forbyde racistiske organisationer bliver indskrevet i rammeafgørelsen i lighed med bestemmelserne herom i FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination.

Endvidere udtrykker Amnesty International betænkeligheder ved den bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne kan udelukke strafansvar, når en given adfærd er rettet mod en gruppe af personer eller et medlem af en sådan gruppe defineret under henvisning til religion. Organisationen henviser i den forbindelse til, at det i FN's erklæring af 25. november 1981 om afskaffelse af alle former for intolerance og forskelsbehandling baseret på religion og tro erklæres, at stater skal indføre lovgivning, der forbyder diskrimination på baggrund af religion.

Dokumentations- og Rådgivningscenter for Racediskrimination har tilkendegivet, at man fortsat fuldt ud støtter forslaget til rammeafgårelsen. Centeret anfører dog, at Danmark efter centerets opfattelse bør arbejde for, at den bestemmelse, der gør det muligt at undtage adfærd, der ikke er truende, nedværdigende eller forhånende, slettes eller – hvis dette ikke kan lade sig gøre – at man undlader at gøre brug af bestemmelsen, idet navnlig den såkaldte holocaust denial efter centerets opfattelse bør være strafbar, uanset om det kan karakteriseres som truende, nedværdigende eller forhånende.

## **6. Nærhedsprincippet**

Som anført under pkt. 2 har forslaget til rammeafgårelse om racisme og fremmedhad bl.a. til formål at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Fælles strafferetlige definitioner og straffe har endvidere til formål at lette det retlige samarbejde og den gensidige retshjælp i straffesager.

Forslaget indebærer ikke, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger, der strider mod deres forfatningsmæssige bestemmelser og grundlæggende principper om foreningsfrihed, pressefrihed og frihed til at udtrykke sig i andre medier.

Forslaget til rammeafgårelse om racisme og fremmedhad vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet.

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

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser fra de øvrige medlemsstater om disses holdninger til forslaget.



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

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for det foreliggende udkast til rammeafgørelse om racisme og fremmedhad.

## **9. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet har den 4. juli 2002 afgivet udtalelse om forslaget. Europa-Parlamentet har i den forbindelse fremsat en række ændringsforslag og i øvrigt støttet forslaget 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 30. januar 2007.

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

Det oprindelige udkast til rammeafgørelse tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 11. februar 2002 og til Folketingets Retsudvalg den 18. februar 2002.

*Sagen blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 2002.*

*Herudover blev sagen forelagt for Folketingets Retsudvalg og Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. december 2002. Sagen var imidlertid ikke på den endelige dagsorden for rådsmødet.*

*Sagen har endvidere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 27.-28. februar 2003, den 24. februar 2005.*

Sagen er senest forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. juni 2005. I den forbindelse blev sagen forelagt for Europaudvalget til forhandlingsoplæg.

*Udkastet til rammeafgørelsen fra februar 2003, der dannede udgangspunkt for de genoptagne forhandlinger efter rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. februar 2005, blev tillige med et notat herom oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 9. marts 2005.*

### **Dagsordenspunkt 3: 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. *På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 blev forslaget forelagt Rådet med henblik på opnåelse af samlet politisk enighed om teksten (herunder præambelteksten). Der blev ikke opnået politisk enighed om forslaget til rammeafgørelse, idet én medlemsstat ikke kunne acceptere formandskabets kompromisforslag. Den pågældende medlemsstat fastholdt, at fuldbyrdelsesstaten ikke skal være forpligtet til at overtage den domfældtes afsoning af en frihedsstraf, hvis fuldbyrdelsesstaten finder, at dette ikke vil tjene et socialt rehabiliteringsformål. Herudover kunne den pågældende medlemsstat ikke acceptere, at overførsel kan ske uden domfældtes samtykke. Forslaget vil muligvis på ny blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007 med henblik på opnåelse af samlet politisk enighed om teksten (herunder præambelteksten).* 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 støtter man udkastet til rammeafgørelse.

#### **1. Baggrund**

Østrig, Finland og Sverige har den 24. januar 2005 fremlagt et forslag til en rammeafgørelse om den europæiske straffedom og overførsel 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.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 blev forslaget forelagt Rådet med henblik på opnåelse af samlet politisk enighed om teksten (herunder præambelteksten). Der var meget bred enighed om teksten, men der blev ikke opnået politisk enighed om udkastet til rammeafgørelse, idet én medlemsstat ikke kunne acceptere formandskabets kompromisforslag vedrørende betingelser for fremsendelse af en europæisk fuldbyrdelsesordre, domfældtes samtykke og underretning af domfældte og grunde til at afslå anerkendelse og fuldbyrdelse. Den pågældende medlemsstat fastholdt, at fuldbyrdelsesstaten ikke skal være forpligtet til at overtage den domfældtes afsoning af en frihedsstraf, hvis fuldbyrdelsesstaten finder, at dette ikke vil tjene et socialt rehabiliteringsformål. Herudover kunne den pågældende medlemsstat ikke acceptere, at overførelse kan ske uden den domfældtes samtykke.*

*Forslaget vil muligvis på ny blive forelagt Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007 med henblik på opnåelse af samlet politisk enighed om teksten (herunder præambelteksten).*

## **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 frem-

går, 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.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. december 2006 blev der som nævnt – med undtagelse af én medlemsstat – opnået enighed om teksten til rammeafgørelsen.*

*Der udestår således alene enkelte spørgsmål. Det drejer sig for det første om spørgsmålet om, hvorvidt fuldbyrdelsesstaten bør have mulighed for at afslå at overtage den domfældtes afsoning af en frihedsstraf, hvis fuldbyrdelsesstaten finder, at dette ikke vil tjene et socialt rehabiliteringsformål (hvilket én medlemsstat ønsker). En sådan afslagsgrund findes ikke i udkastet til rammeafgørelse.*

*Det andet spørgsmål, som udestår, er, i hvilke situationer, der kræves samtykke fra den dømte, for at der kan ske overførelse til fuldbyrdelsesstaten. Udkastet til rammeafgørelse fastsætter, at der i visse situationer ikke kræves samtykke fra den domfældte – hvilket som nævnt ikke kan accepteres af én medlemsstat.*

### **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. Disse regler danner i dag grundlag for overførelse af domfældte mellem EU-medlemsstaterne.

Konventionen 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.

Konventionen om overførelse af domfældte indeholder – 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.

- Fuldbyrdelse af den endelige fængselsdom eller anden frihedsberøvende foranstaltning sker som nævnt ovenfor enten i form af fortsat fuldbyrdelse (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 fuldbyrdelsen 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.

Det bemærkes, at loven om international fuldbyrdelse af straf mv. ikke gælder for afgørelser, der er omfattet af lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf mv. I forhold til disse lande vil den hidtidige lov således fortsat skulle anvendes.

#### **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:

De nuværende internationale instrumenter på området indeholder ikke 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 (medmindre der foreligger en specifik afslagsgrund) – og forslaget vil således på dette punkt principielt 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 efter forslaget (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, Rigspolitechefen, 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.

**Rigspolitechefen** har anført, at det må anses for væsentligt at fastholde en ordning, hvorefter domslandet frit kan afslå at lade en domfældt overføre til straffuldbyrkelse 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 straffuldbyrdsen 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 fuldbyrdsesstaten 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 fuldbyrdselse 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, at nærhedsprincippet er overholdt, da formålet med forslaget som nævnt er at sikre, at der vil kunne ske en gensidig anerkendelse og fuldbyrdselse 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 støtter man udkastet til rammeafgørelse.

## **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 *30. januar 2007*.

## **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, 5.-6. oktober 2006 og *4.-5. december 2006* blev et samlenotat sendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

## **Dagsordenspunkt 4: Status for videreudviklingen af Schengen-informationssystemet**

Nyt notat.

### **Resumé**

Forsinkelsen med udviklingen af den anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) har skabt en situation, hvor det er uvist, hvilket netværk der skal anvendes til drift af Schengen-informationssystemet fra november 2008 (hvor den nuværende kontrakt vedrørende driften af Schengen-informationssystemets netværk (SISNET) udløber) og frem til SIS II er klar til brug. Det forventes i lyset heraf, at Rådet på dets kommende møde vil få forelagt en statusrapport samt et oplæg til mulige løsningsmodeller, der kan anvendes til at sikre driften af Schengen-informationssystemet i den pågældende mellempriode. Rådet forventes herudover at blive orienteret om tidsplanen for udviklingen af SIS II og om status for SISone4all. Sagen vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. 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 agter man at tage statusrapporten om netværket for Schengen-informationssystemet til efterretning samt tilslutte sig eventuelle rådskonklusioner vedrørende sikring af driften af systemet. Man agter fra dansk side ligeledes at tage orienteringerne om tidsplanen for udviklingen af SIS II og om status for SISone4all til efterretning.

### **1. Baggrund**

Til drift af Schengen-informationssystem (SIS) og de tilknyttede systemer SIRENE og VISION anvendes i dag netværket SISNET, der drives af firmaet Belgacom. SISNET-kontrakten med Belgacom udløber i november 2008.

Et andet netværk, s-TESTA, skal anvendes til drift af den nye generation af Schengen-informationssystemet, SIS II. Som følge af forsinkelsen med udviklingen af SIS II opstår der efter udløbet af SISNET-kontrakten med Belgacom – afhængigt af, hvornår SIS II kan tages i brug – en kortere periode, hvor det er uklart hvilket netværk, der skal benyttes til driften af Schengen-informationssystemet.

Det forventes, at Rådet på dets kommende møde vil få forelagt en statusrapport samt et oplæg til mulige løsningsmodeller, der kan anvendes til at sikre driften af Schengen-

informationssystemet i den pågældende mellempriode. Rådet forventes herudover at blive orienteret om tidsplanen for udviklingen af SIS II og om status for SISone4all.

## **2. Indhold**

For så vidt angår spørgsmålet om driften af Schengen-informationssystemet, tegner der sig på nuværende tidspunkt et billede af to mulige modeller: Indgåelse (på baggrund af en licitation) af en ny, midlertidig kontrakt om fortsat drift af SISNET indtil SIS II kan tages i brug *eller* migration til s-TESTA inden udløbet af SISNET-kontrakten i november 2008, således at s-TESTA i en kort periode anvendes til driften af det eksisterende Schengen-informationssystem (SIS1+).

Der vil dog muligvis også kunne tænkes en kombination af de nævnte modeller – og det tyske formandskab påtænker ifølge det oplyste at foreslå, at der gennemføres en licitation vedrørende (en fortsat) drift af SISNET efter november 2008 (og indtil SIS II er klar) samtidig med, at Kommissionen anmodes om at undersøge forskellige aspekter af en eventuel overgang til s-TESTA, inden SISNET-kontrakten udløber i november 2008.

Som nævnt forventes Rådet herudover at blive orienteret om tidsplanen for udviklingen af SIS II og om status for SISone4all.

## **3. Gældende dansk ret**

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

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

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

## **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 agter man at tage statusrapporten om netværket for Schengen-informationssystemet til efterretning samt tilslutte sig eventuelle rådskonklusioner vedrørende sikring af driften af systemet. Man agter fra dansk side ligeledes at tage orienteringerne om tidsplanen for udviklingen af SIS II og om status for SISone4all til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen 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 30. januar 2007.

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

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

**Dagsordenspunkt 5: Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed (KOM(2005)0122) \***

*Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.*

**Resumé**

*På rådsmødet har formandskabet lagt op til en drøftelse af forslaget med henblik på, at der vedtages en fælles holdning. Forslaget behandles efter EF-Traktatens art. 251 (proceduren for fælles beslutningstagen). På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. juli 2006 blev der opnået politisk enighed om forslaget. Formandskabet og Kommissionen har efterfølgende haft drøftelser med Europa-Parlamentet med henblik på, at der kunne opnås enighed om forslaget under førstebehandlingen. Drøftelserne har resulteret i enkelte ændringer af forslaget. Europa-Parlamentet har ved sin førstebehandling af forslaget den 14. december 2006 vedtaget en udtalelse, hvor det foreslås, at udvalgsproceduren i forslagets artikel 10 a ændres. Formandskabet og Kommissionen har tilkendegivet, at man ikke kan acceptere dette ændringsforslag, og formandskabet ønsker derfor, at sagen forelægges for Rådet (retlige og indre anliggender) med henblik på, at der vedtages en fælles holdning. Forslaget er omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og medfører ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Fra dansk side har man en overordnet positiv holdning til forslaget og kan støtte en fælles holdning.*

**1. Baggrund**

Det Europæiske Fællesskab har sat sig som mål at bevare og udbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer. Fællesskabet skal i den forbindelse bl.a. vedtage de foranstaltninger vedrørende civilretligt samarbejde, som er nødvendige for, at det indre marked kan fungere hensigtsmæssigt.

Ved Rådets forordning af 25. april 2002 (2002/743/EF) blev der indført en generel fællesskabsramme for aktiviteter med henblik på at lette iværksættelsen af det civilretlige samarbejde. Denne generelle ramme for det civilretlige samarbejde gælder for perioden fra 1. januar 2002 til 31. december 2006.

---

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

Det Europæiske Råd fastlagde på sit møde i Bruxelles den 4.-5. november 2004 det nye arbejdsprogram "Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union", som indeholder de politiske prioriteter for de kommende fem år på området for retlige og indre anliggender. Endvidere vedtog Rådet og Kommissionen i juni 2005 en handlingsplan om gennemførelse af Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union.

For at nå målene i traktaten og i Haag-programmet har Kommissionen nu fremsat et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

Kommissionens forslag omfatter et generelt program på det civilretlige område, der skal forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes retssystemer og bidrage til at fjerne hindringerne for et civilretligt samarbejde, således at det indre marked kan fungere mere hensigtsmæssigt.

Efter artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten, deltagende Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender).

Da retsgrundlaget for Kommissionens forslag er artikel 61, litra c, og artikel 67, stk. 2, deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af den foreliggende afgørelse, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

## **2. Indhold**

Det følger af artikel 1, at der ved afgørelsen oprettes et særprogram om civilret som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for at bidrage til at styrke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Programmet dækker perioden fra den 1. januar 2007 til den 31. december 2013, jf. artikel 1, stk. 2.

*Ved "medlemsstat" forstås i denne afgørelse alle medlemsstater med undtagelse af Danmark, jf. artikel 1, stk. 3.*

Artikel 2 indeholder de generelle mål med programmet.



Ifølge artikel 2, stk. 1, litra a, har programmet til formål at fremme det retlige samarbejde for at bidrage til oprettelsen af et egentligt europæisk civilretligt område baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid.

Litra b fastsætter som et andet mål med programmet at fremme fjernelsen af hindringer for en smidig afvikling af grænseoverskridende civile retssager i medlemsstaterne.

Efter litra c er et af målene endvidere at forbedre hverdagen for erhvervsliv og privatpersoner ved at give dem mulighed for at udøve deres rettigheder i hele Den Europæiske Union, bl.a. ved at fremme adgangen til domstolene.

Endelig følger det af litra d, at et af de generelle mål med programmet er at forbedre kontakten *og udvekslinger* mellem retlige og administrative myndigheder og de juridiske erhverv med det sigte at skabe større gensidig forståelse blandt sådanne myndigheder og fagfolk.

Efter artikel 2, stk. 2, bidrager programmets generelle mål til at udvikle fællesskabspolitikker, og mere specifikt til oprettelsen af et retligt område, uden at dette berører Det Europæiske Fællesskabs mål og beføjelser.

De specifikke mål med programmet fremgår af artikel 3.

I medfør af artikel 3, stk. 1, litra a-d, er det et specifikt mål at styrke det civilretlige samarbejde med henblik på at skabe retssikkerhed og forbedre adgangen til domstolene, fremme den gensidige anerkendelse af afgørelser på det civil- og handelsretlige område, fjerne hindringer for grænseoverskridende retssager, der skyldes forskelle i civilretten og civilprocessen, og fremme den nødvendige forenelighed af lovgivningen. Endvidere er formålet at sikre en korrekt retspleje ved at undgå kompetencekonflikter.

Efter stk. 2 og 3 er målene endvidere at forbedre det gensidige kendskab til medlemsstaternes civile retssystemer og fremme og styrke netværkssamarbejde, gensidigt samarbejde, udveksling og spredning af oplysninger, erfaringer og bedste praksis samt at sikre korrekt gennemførelse og konkret anvendelse og evaluering af fællesskabsinstrumenterne inden for retligt samarbejde i civil- og handelssager.

Efter stk. 4 og 5 er målene med programmet herudover at forbedre information om retssystemerne i medlemsstaterne og adgangen til domstolene og fremme uddannelse i EU-ret og fællesskabsret for aktører inden for retsvæsenet.

Endelig følger det af stk. 6 og 7 at programmet har til formål at evaluere de generelle betingelser, der er nødvendige for at styrke den gensidige tillid, samtidig med at domstolenes uafhængighed støttes fuldt ud og at lette det praktiske arbejde i det europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område, som er oprettet ved Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område (2001/470/EF).

Med henblik på opfyldelse af de generelle og specifikke mål fremgår det af artikel 4, at programmet vil støtte specifikke foranstaltninger iværksat af Kommissionen, specifikke tværnationale projekter af interesse for Fællesskabet, der fremlægges af mindst tre medlemsstater, og støtte til aktiviteter udført af ngo'er eller andre organisationer, der forfølger mål af almindelige europæisk interesse i forhold til programmets generelle mål.

Som eksempel på foranstaltninger iværksat af Kommissionen, hvortil der kan ydes støtte, nævnes analyser og forskning, udarbejdelse af indikatorer og fælles metoder og afholdelse af seminarer, konferencer og ekspertmøder.

*Ifølge artikel 4, stk. 4, vil der kunne ydes driftstilskud til medfinansiering af udgifter i forbindelse med det faste arbejdsprogram for Det Europæiske Netværk af Domstolsadministrationer og Netværk af Præsidenterne for Den Europæiske Unions Domstole, når det drejer sig om formål af almindelig europæisk interesse.*

De lande, der kan deltage i programmets foranstaltninger, fremgår af afgørelsens artikel 5. Herefter kan kandidatlande, der har indgået en associeringsaftale med EU, og lande på det vestlige Balkan, der deltager i stabiliserings- og associeringsprocessen, deltage. Endvidere kan projekterne have deltagelse af aktører inden for retsvæsenet fra Danmark og kandidatlande, der ikke deltager i programmet, hvis dette kan bidrage til at forberede tiltrædelsen, eller fra tredjelande, hvis deltagelsen ligger inden for projektmålene.

Ifølge artikel 6 er målgruppen for programmet bl.a. aktører inden for retsvæsenet, nationale myndigheder og unionsborgere generelt.

Det følger af artikel 7, at programmet er åbent for institutioner og offentlige og private organisationer, herunder faglige organisationer, universiteter, forskningsinstitutter mv. og efteruddannelse af aktører inden for retsvæsenet, internationale organisationer og ngo'er i medlemsstaterne.

Efter artikel 8 kan Fællesskabets finansiering ske ved tilskud eller offentlige indkøbskontrakter. Tilskud ydes som udgangspunkt efter indkaldelse af forslag og ydes i form af driftstilskud eller tilskud til foranstaltninger. Den maksimale medfinansieringssats specificeres i de årlige arbejdsprogrammer.

Artikel 9 fastsætter gennemførelsesforanstaltninger. Det fremgår heraf, at Kommissionen skal iværksætte fællesskabsbistanden i overensstemmelse med finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.

Kommissionen skal inden for rammerne af de generelle mål vedtage et årligt arbejdsprogram, der skal indeholde de specifikke mål, tematiske prioriteringer, en beskrivelse af ledsageforanstaltninger og om nødvendigt en liste over andre foranstaltninger.

*Det årlige arbejdsprogram vedtages efter proceduren i artikel 10 a, stk. 2, jf. nedenfor.*

I forbindelse med evaluerings- og tildelingsprocedurerne for tilskud til foranstaltninger skal der bl.a. tages hensyn til det årlige arbejdsprogram, herunder de generelle og specifikke mål i programmet, ligesom der skal tages hensyn til kvaliteten af den foreslåede foranstaltning vedrørende udformning, tilrettelæggelse, præsentation og forventede resultater.

Endvidere skal der i forbindelse med tilskud til foranstaltninger tages hensyn til størrelsen af den søgte fællesskabsfinansiering og dens relevans i forhold til de forventede resultater.

Ansøgninger om driftstilskud skal vurderes bl.a. på baggrund af overensstemmelse med programmets mål, kvaliteten af de planlagte aktiviteter, aktiviteternes geografiske rækkevidde og costbenefit-forholdet i den foreslåede foranstaltning.

*Det følger af artikel 9, stk. 6, at Kommissionen gennemgår hvert udkast til foranstaltning efter artikel 4, nr. 2 og 3, som omfatter støtte til specifikke tværnationale projekter af interesse for Fællesskabet, der fremlægges af en myndighed eller et andet organ i en medlemsstat, en international organisation eller en ngo, samt støtte til aktiviteter udført af ngo'er eller andre orga-*

*nisationer, der forfølger mål af almindelig europæisk interesse, i overensstemmelse med programmets generelle mål og på de betingelser, der er fastsat i de årlige arbejdsprogrammer.*

*Kommissionen træffer afgørelse om sådanne foranstaltninger efter proceduren i artikel 10, stk. 2.*

*Det fremgår af artikel 10, stk. 1, at Kommissionen bistås af et rådgivende udvalg.*

*Det fremgår af artikel 10, stk. 2, at når der henvises til denne bestemmelse, anvendes artikel 3 og 7 i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF).*

*Det fremgår af artikel 10 a, stk. 1, at Kommissionen bistås af et forvaltningsudvalg.*

*Det fremgår af artikel 10 a, stk. 2, at når der henvises til denne bestemmelse, anvendes artikel 4 og 7 i Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (1999/468/EF).*

Efter artikel 11 skal der søges opnået synergi og komplementaritet med andre fællesskabsinstrumenter. Programmet kan dele midler med andre fællesskabsinstrumenter, men foranstaltninger, der finansieres inden for rammerne af afgørelsen, må ikke modtage bistand til samme formål fra andre af Fællesskabets finansielle instrumenter. Støttemodtagere skal således oplyse Kommissionen om støtte, der modtages fra fællesskabsbudgettet og fra andre kilder og om igangværende finansieringsansøgninger.

Budgettet til gennemførelse af afgørelsen er 109,3 mio. EUR for den omhandlede periode, jf. artikel 12.

Artikel 13 indeholder bestemmelser om overvågning. Bl.a. skal støttemodtageren sende tekniske og finansielle rapporter om foranstaltningernes forløb, ligesom der skal fremlægges en endelig rapport senest tre måneder efter foranstaltningens afslutning.

Artikel 14 vedrører beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.

Det fremgår af artikel 14, stk. 1, at Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger, der finansieres i henhold til afgørelsen, skal sikre, at Fællesskabets økonomiske

interesser beskyttes gennem forholdsregler mod svig, korruption og andre ulovligheder, gennem effektiv kontrol og gennem inddrivelse af uretmæssigt eller ulovligt udbetalte beløb.

For så vidt angår fællesskabsforanstaltninger, der finansieres i henhold til programmet, finder forordning nr. 2988/95 (EF, Euratom) og forordning nr. 2185/96 (EF, Euratom) anvendelse på alle overtrædelser af bestemmelser i fællesskabsretten, herunder misligholdelse af kontraktlige forpligtelser, der er fastsat på grundlag af programmet, jf. artikel 14, stk. 2.

I medfør af artikel 14, stk. 3, kan Kommissionen begrænse eller udskyde udbetaling af finansiel støtte til en foranstaltning eller kræve den tilbagebetalt, hvis der konstateres uregelmæssigheder, herunder manglende overholdelse af bestemmelserne i afgørelsen.

Ethvert uretmæssigt udbetalt beløb skal tilbagebetales til Kommissionen, jf. artikel 14, stk. 5.

Artikel 15 indeholder bestemmelser om evaluering. Kommissionen skal bl.a. forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en midtvejsrapport om de opnåede resultater senest den 31. marts 2011.

Artikel 16 angiver ikrafttrædelsestidspunktet til tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den europæiske Unions Tidende. Afgørelsen gælder fra den 1. januar 2007.

### **3. Gældende dansk ret**

Da særprogrammet om civilret ikke finder anvendelse i Danmark som følge af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, kan danske organisationer og institutioner ikke modtage tilskud under dette særprogram. Projekter, der modtager tilskud, kan imidlertid godt have danske deltagere.

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

Sagen har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Meddelelsen med forslaget til særprogram om civilret for perioden 2007-2013 har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer som del af en samlet høring over finansielle programmer for perioden 2007-2013:

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, Advokatrådet, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Told- og Skatteforbund, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Kriminalpræventive Råd, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Helsingfors-Komitéen, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af beskikkede advokater, Politiforbundet i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Politimestre i Danmark, Rigsadvokaten, Rigspolitechefen, Politidirektøren i København, Statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet, Statsadvokaten for Særlige Internationale Straffesager, Københavns Universitet, Århus Universitet, Syddansk Universitet, Danmarks Forvaltningshøjskole, Red Barnet og Røde Kors.

*Der er ikke fremkommet bemærkninger til den del af forslaget, som vedrører særprogrammet om civilret.*

## **6. Nærhedsprincippet**

Sagen giver ikke anledning til at overveje nærhedsprincippet.

## **7. Andre medlemsstaters kendte holdninger**

*Som anført ovenfor under punkt 1 blev der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. juli 2006 opnået politisk enighed om forslaget. Det forventes derfor, at der vil være bred støtte til formandskabets forslag til en fælles holdning.*

## **8. Generel 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 generelt positivt på etableringen af et særprogram om civilret for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om grundlæggende rettigheder og retfærdighed.

## **9. Europa-Parlamentet**

*Forslaget behandles efter EF-Traktatens art. 251 (proceduren for fælles beslutningstagen). Europa-Parlamentet har ved sin førstebehandling af forslaget den 14. december 2006 vedtaget en udtalelse, hvori det foreslås, at udvalgsproceduren i artikel 10 a ændres. Europa-Parlamentet foreslår, at udvalgsproceduren ændres fra et såkaldt forvaltningsudvalg til at følge reglerne om såkaldt forskriftprocedure med kontrol, jf. artikel 5 a i Rådets afgørelse om udvalgsprocedurer (1999/468/EF) (indsat ved Rådets afgørelse af 17. juli 2006 (2006/512/EF)). Forskriftsproceduren efter artikel 5 a indebærer, at Kommissionens udkast til det årlige arbejdsprogram skal forelægges Europa-Parlamentet, der kan træffe afgørelse om, at programmet ikke kan vedtages. Formandskabet og Kommissionen finder, at forskriftsproceduren i artikel 5 a ikke kan anvendes i denne situation, da det vil være i strid med kriterierne for valg af procedure, som er fastsat i Rådets afgørelse om udvalgsprocedurer. Formandskabet og Kommissionen kan derfor ikke acceptere Europa-Parlamentets forslag.*

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

De nye finansielle programmer for perioden 2007-2013, herunder særprogrammet om civilret, har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 30. januar 2007.

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

Et grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om et rammeprogram om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder for perioden 2007-2013 (KOM (2005) 124) samt Kommissionens meddelelse om et rammeprogram om grundlæggende rettigheder og retfærdighed for den samme periode (KOM (2005) 122) blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg henholdsvis den 10. august 2005 og den 15. september 2005.

*Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg er senest blevet orienteret om de nye finansielle programmer for perioden 2007-2013, herunder særprogrammet om civilret, forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 1.-2. juni 2006.*

## **Dagsordenspunkt 6: Menneskehandel – Orientering om Tysklands erfaringer med bekæmpelse af seksuel udnyttelse og tvangsprostitution i forbindelse med verdensmesterskaberne i fodbold i 2006**

Nyt notat.

### **Resumé**

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 udtrykte Rådet tilfredshed med de foranstaltninger, som Tyskland havde truffet i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold i sommeren 2006, og med Tysklands tilsagn om at orientere om sine erfaringer hermed, således at disse kan benyttes som grundlag for at udarbejde bedste praksis på området. På den baggrund har Tyskland udarbejdet to rapporter, som forventes fremlagt på det kommende rådsmøde med henblik på Rådets orientering og med henblik på videresendelse til Europa-Parlamentet. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen, som heller ikke har lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side agter man at notere sig orienteringen af Rådet vedrørende rapporternes konklusioner, ligesom man vil støtte op om, at rapporterne videresendes til Europa-Parlamentet.

### **1. Baggrund**

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006 blev der vedtaget rådskonklusioner om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel på grundlag af EU's handleplan om menneskehandel, herunder menneskehandel i forbindelse med større internationale arrangementer.

Af de pågældende rådskonklusioner fremgår det bl.a., at Rådet ser med tilfredshed på de foranstaltninger, som Tyskland har truffet i forbindelse med verdensmesterskabet i fodbold i sommeren 2006, og på Tysklands tilsagn om at orientere om sine erfaringer hermed, således at disse kan benyttes som grundlag for at udarbejde bedste praksis på området.

På den baggrund har Tyskland udarbejdet to rapporter, som forventes fremlagt på det kommende rådsmøde med henblik på Rådets orientering og med henblik på videresendelse til Europa-Parlamentet.



## 2. Indhold

Tyskland vil på rådsmødet fremlægge to rapporter – henholdsvis en rapport, hvori de politimæssige foranstaltninger vurderes, og erfaringerne beskrives, herunder det aktuelle omfang af menneskehandel og tvangsprostitution i forbindelse med afholdelsen af VM i fodbold i sommeren 2006, samt en rapport vedrørende de forbyggende foranstaltninger iværksat af ”NGO’ere” (non-governmental organisations) og rådgivende organer.

Følgende hovedkonklusioner kan fremhæves fra rapporterne:

- Man har ikke konstateret den forventede stigning i tvangsprostitution og menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse i forbindelse med afholdelsen af VM i 2006. Der havde forud for VM været tale om, blandt andet i den internationale presse, at man forventede, at ca. 40.000 tvangsprostituerede ville blive bragt til Tyskland i forbindelse med VM. Man har heller ikke konstateret nogen væsentlig stigning i antallet af illegale ophold i forbindelse med prostitution.
- De politimæssige foranstaltninger, som blandt andet indebar en øget tilstedeværelse af uniformeret såvel som civilklædt politi, midlertidige etableringer af grænsekontrol, samtaler med hoteller og lignede med henblik på oplysning og orientering, vurderes at have været succesfulde.
- Samarbejdet mellem politiet og rådgivende organer - inden for rammerne af allerede eksisterende eller særligt udviklede initiativer til bekæmpelse af tvangsprostitution og menneskehandel - vurderes at have været særdeles succesfuldt.
- Foranstaltninger iværksat af rådgivende organer, som blandt andet offentlige foredrag, pressekonferencer, information via blandt andet plakater, pjecer, radio, fjernsyn og hjemmesider, tilbud om ophold på herberg/tilflugtssteder samt etablering af 3 nationale telefon- hotlines, vurderes af de rådgivende organer at have været en succes. Den tyske regering har vurderet to af de etablerede hotlines og har på baggrund af dette udarbejdet nogle foreløbige anbefalinger.
- En kampagne til bekæmpelse af tvangsprostitution, iværksat af et råd under en tyske kvindeorganisation støttet af den tyske regering, opnåede stor opmærksomhed nationalt

såvel som internationalt, hvilket vurderes at tydeliggøre vigtigheden af det civile samfunds deltagelse i at øge befolkningens bevidsthed omkring menneskehandel.

- De erfaringer, som er draget af politiet og de rådgivende organer i forbindelse med afholdelsen af VM i Tyskland i 2006, bør tages i betragtning i forbindelse med afholdelse af lignende fremtidige arrangementer.

### **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 holdning til sagen.

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

Fra dansk side agter man at notere sig orienteringen af Rådet vedrørende rapporternes konklusioner, ligesom man vil støtte op om, at rapporterne videresendes til Europa-Parlamentet.

### **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 30. januar 2007.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

**Dagsordenspunkt 7: Rådets afgørelse om bemyndigelse af Formandskabet bistået af Kommissionen til at indlede forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet (SEC (2006) 1714 final)**

Nyt notat

## **Resumé**

Forslaget lægger op til, at Formandskabet bemyndiges til med bistand fra Kommissionen at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger. Det forventes, at forslaget vil blive forelagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 15. februar 2007 med henblik på vedtagelse. Forslaget vurderes ikke at ville være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes desuden, at forslaget ikke vil have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget. Fra dansk side kan man tilslutte sig forslaget.

## **1. Baggrund**

**1.1.** Den amerikanske lov Aviation and Transportation Security Act (ATSA) af 19. november 2001 fastsætter, at luftfartselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, på anmodning skal stille passageroplysninger til rådighed for de amerikanske told- og grænsekontrolmyndigheder (Bureau of Customs and Border Protection (CBP)).

Inden for lufttransport er passagerlisten "Passenger Name Record" (PNR) en liste over hver passagers rejseforhold, som omfatter alle nødvendige oplysninger til, at reservationer kan behandles og kontrolleres af det luftfartsselskab, der foretager reservationen, og af medvirkende luftfartsselskaber. Som eksempel kan nævnes de oplysninger om navn, adresse samt kontonummer, som passagerer oplyser til luftfartsselskabet i forbindelse med bestilling af en flybillet.

Siden 5. februar 2003 har CBP krævet, at alle luftfartsselskaber, som foretager passagerflyvninger til eller fra USA, skal give CBP elektronisk adgang til PNR i det omfang, sådanne oplysninger foreligger og er lagret i luftfartsselskabets automatiske reservationssystem.

Kommissionen meddelte i juni 2002 de amerikanske myndigheder, at de nævnte bestemmelser i amerikansk lovgivning kunne komme i konflikt med Fællesskabets og medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af personoplysninger og med visse af bestemmelserne i Rådets forordning om en adfærdskodeks for edb-reservationssystemer.

Kommissionen indledte herefter forhandlinger med USA, og som resultat af disse forhandlinger blev der udarbejdet et dokument indholdende forpligtelser ("undertakings") for CBP. De pågældende forpligtelser skulle bane vej for vedtagelsen af en kommissionsbeslutning om konstatering af et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i henhold til artikel 25, stk. 6, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (persondatadirektivet).

Den 1. marts 2004 forelagde Kommissionen i henhold til persondatadirektivets artikel 25, stk. 6, Europa-Parlamentet udkast til beslutning om tilstrækkelig beskyttelse ledsaget af udkastet til CBP's forpligtelseserklæring.

Kommissionen forhandlede sideløbende med USA om indgåelse af en aftale om behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Et forslag til aftale med USA blev sendt til Rådet til godkendelse. Kommissionen sendte endvidere den 17. marts 2004 forslag til Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale med USA til høring hos Parlamentet.

Parlamentet vedtog den 31. marts 2004 en beslutning, hvori der tages en række retlige forbehold over for det forelagte forslag. Parlamentet fandt især, at udkastet til beslutning om tilstrækkelig beskyttelse overskred de gennemførelsesbeføjelser, som persondatadirektivets artikel 25 tillægger Kommissionen. Parlamentet opfordrede til, at der blev indgået en passende international aftale, der respekterede de grundlæggende rettigheder på et antal punkter, som var detaljeret beskrevet i beslutningen, og anmodede Kommissionen om at forelægge Parlamentet et nyt beslutningsudkast. Parlamentet forbeholdt sig endvidere ret til at henvende sig til EF-Domstolen for at få fastslået, om den påtænkte internationale aftale var lovlig, og navnlig om den var i overensstemmelse med retten til respekt for privatlivet.

Den 14. maj 2004 vedtog Kommissionen beslutningen om tilstrækkelig beskyttelse i overensstemmelse med artikel 25, stk. 6, i persondatadirektivet.

Rådet vedtog den 17. maj 2004 med hjemmel i TEF artikel 95 en afgørelse om bemyndigelse af Rådets Formandskab til at underskrive aftalen med USA om behandling og overførsel af

PNR-oplysninger til CBP. Aftalen blev underskrevet den 28. maj 2004 og trådte i kraft samme dag.

**1.2.** Parlamentet anlagde efterfølgende annullationssøgsmål mod både Kommissionens og Rådets afgørelser. Til støtte for sin annullationspåstand vedrørende Kommissionens beslutning anførte Parlamentet bl.a., at beslutningen ikke var forenelig med persondatadirektivet. I forhold til Rådsafgørelsen gav Parlamentet bl.a. udtryk for, at TEF artikel 95 ikke udgjorde den korrekte hjemmel for afgørelsen.

EF-domstolen annullerede den 30. maj 2006 Kommissionens beslutning af 14. maj 2004 om tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger med den begrundelse, at beslutningen ikke er omfattet af persondatadirektivets anvendelsesområde.

EF-domstolen annullerede ligeledes Rådets afgørelse af 17. maj 2004 om indgåelse af en aftale mellem Fællesskabet og USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til CBP. Domstolen anførte som begrundelse herfor, at TEF artikel 95, sammenholdt med persondatadirektivets artikel 25, ikke giver Fællesskabet kompetence til at indgå den pågældende aftale.

**1.3.** På baggrund af EF-domstolens dom af 30. maj 2006 fremlagde Kommissionen i juni 2006 et forslag om opsigelse af aftalen mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP. Aftalen skulle ifølge forslaget opsiges med virkning fra den 30. september 2006.

Kommissionen fremlagde endvidere et forslag om at bemyndige Formandskabet til med bistand fra Kommissionen at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om benyttelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og forbrydelser af tværnational karakter, herunder organiseret kriminalitet.

På et rådsmøde den 27. juni 2006 blev der opnået enighed om de to nævnte forslag.

**1.4.** Rådet vedtog den 16. oktober 2006 en rådsafgørelse om undertegnelse af den nuværende aftale med USA om overførsel af PNR-oplysninger. Aftalen blev underskrevet den 19. oktober 2006 og er midlertidig anvendelig fra samme dag. Den endelige indgåelse af aftalen afventer, at visse medlemsstater opfylder de krav, der gælder ifølge deres forfatningsmæssige procedurer, jf. TEU artikel 24, stk. 5.

Det fremgår af den nuværende aftale, at den udløber senest den 31. juli 2007, medmindre den forlænges ved gensidig skriftlig overenskomst.

Om indholdet af aftalen kan i øvrigt oplyses følgende:

Ifølge den nuværende aftale har visse nærmere fastlagte dele af Department of Homeland Security (DHS) umiddelbar adgang til PNR oplysninger fra databaser på Unionens område, og luftfartsselskaber og edb-reservationssystemer, der benyttes ved flyrejser, vil skulle behandle PNR-oplysninger som ønsket af DHS. De omtalte dele af DHS er henholdsvis Bureau of Customs and Border Protection (CBP), U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) og The Office of the Secretary samt enheder, som direkte bistår dette kontor.

Den nævnte kreds af myndigheder mv. med umiddelbar adgang til PNR-oplysninger udgør en udvidelse i forhold til den tidligere aftale, hvor det alene var CBP, der havde en sådan adgang.

Udvidelsen skal ses i lyset af, at den amerikanske præsident i henhold til en amerikansk lov fra 2004 (The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004) har pligt til at skabe en ordning for videregivelse af oplysninger, der sikrer deling af oplysninger om terrorisme. I forlængelse heraf har Præsidenten udstedt Executive Order nr. 13388, som indebærer, at bl.a. DHS har pligt til straks at give andre myndigheder, der har til opgave at bekæmpe terror, adgang til oplysninger om terrorisme.

Det fremgår endvidere af den nuværende aftale, at DHS's adgang til at trække PNR-oplysninger er begrænset til den tid, det tager at indføre et system, hvorefter PNR-oplysninger kan sendes direkte til USA. Det ligger således i aftalen, at de omtalte dele af DHS alene vil skulle have direkte elektronisk adgang til PNR-oplysninger (pull-system), indtil der er indført et system, som gør det teknisk muligt for europæiske luftfartsselskaber at overføre de relevante PNR-oplysninger til DHS (push-system).

Der henvises i aftalen til den forpligtelseserklæring vedrørende beskyttelse af personoplysninger mv., som også var knyttet til den tidligere aftale. Herudover er det i aftalen fastsat, at DHS's adgang til PNR-oplysninger vil være betinget af den fortsatte opfyldelse af forpligtelseserklæringen, således som denne må forstås i lyset af de seneste begivenheder, og at DHS anses at sikre et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau i forhold til PNR-oplysningerne.

Endelig fremgår det bl.a. af aftalen, at USA og EU i fællesskab regelmæssigt skal foretage en evaluering af gennemførelsen af aftalen.

## 2. Indhold

Det foreslås at bemyndige Formandskabet til – efter nogle nærmere angivne retningslinier og med bistand fra Kommissionen – at føre forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af tværnational karakter samt organiseret kriminalitet.

Der er til forslaget knyttet nogle forklarende bemærkninger. Det anføres bl.a. i disse bemærkninger, at amerikansk lovgivning om privatlivets fred adskiller sig fra lovgivning i Europa og medlemsstaterne om privatlivets fred og databeskyttelse, og at det derfor er nødvendigt med en løsning, der forhindrer retsusikkerhed for flyselskaberne og samtidig sikrer beskyttelse af borgernes privatliv såvel som deres fysiske sikkerhed.

I de forklarende bemærkninger anføres endvidere bl.a., at der ved forhandlingerne vil skulle tages fornødent hensyn til den udvikling, der har været, siden den oprindelige aftale med USA blev indgået i maj 2004. Der vil således bl.a. skulle tages hensyn til den under pkt. 1.4. nævnte "Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004" samt den i forlængelse heraf udstedte Executive Order nr. 13388. Der vil endvidere skulle tages højde for de hidtidige erfaringer med brugen af PNR-oplysninger i kampen mod terror.

Udkastet til de nærmere retningslinier for forhandlingerne indeholder følgende elementer:

Aftalen skal forhandles og indgås i henhold til TEU artikel 24 og 38.

Aftalen vil med virkning fra den 1. august 2007 skulle erstatte den gældende aftale med USA. Der vil skulle være tale om en langsigtet aftale med en på forhånd fastlagt varighed på f.eks. 5 eller 10 år, og aftalen vil skulle indeholde en bestemmelse, hvorefter aftalen kan opsiges af parterne.

Aftalen vil endvidere efter retningslinierne skulle fastlægge, at formålet med overførsel af PNR-oplysninger er at forbedre effektiviteten i kampen mod terror og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet.

Aftalen skal herudover sikre fuld respekt for fundamentale frihedsrettigheder, jf. artikel 6 (2) TEU, herunder navnlig retten til privatliv i forhold til behandling af personoplysninger. Aftalen vil i den forbindelse ifølge forhandlingsretningslinierne skulle foreskrive acceptable stan-



darder for beskyttelsen af personoplysninger, herunder særligt i forhold til, hvilke kategorier af oplysninger som skal overføres, opbevaringsfrister, videregivelse af modtagne oplysninger med henblik på informationsudveksling med nærmere angivne myndigheder, bestemmelser om regelmæssig evaluering og bestemmelser om klageadgang for den registrerede.

Ifølge udkastet til forhandlingsretningslinier vil overførsel af PNR-oplysninger skulle ske på grundlag af et "push-system". Et "push-system" bygger på, at de europæiske luftfartsselskaber vil skulle overføre de relevante PNR-oplysninger til de amerikanske myndigheder. Push-systemet adskiller sig derved fra et "pull-system", hvor de amerikanske myndigheder selv kan trække oplysninger fra luftfartsselskabernes databaser.

Endelig er det i udkastet til forhandlingsretningslinier anført, at aftalen vil skulle sikre et retligt grundlag for luftfartsselskabernes overførsel af PNR-oplysninger samt gensidighed i forhold til eventuelle fremtidige europæiske regler om indførelse af et informationssystem for flypassagerer. I forhold til politi- og retssamarbejdet vil aftalen skulle sikre, at kompetente amerikanske myndigheder kan overføre PNR-oplysninger til politi- og retsmyndigheder i medlemsstaterne samt til Europol og Eurojust.

### **3. Gældende dansk ret**

Luftfartsselskabers overførsel af PNR-oplysninger til USA er omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven). Dette indebærer bl.a., at persondatalovens materielle behandlingsbetingelser i §§ 6-8 skal være opfyldt. Da der vil være tale om overførsel af personoplysninger til et tredjeland, skal overførelsen endvidere ligge inden for rammerne af den særlige bestemmelse i lovens § 27. Bestemmelsen i § 27 fastsætter, at der som udgangspunkt kun kan ske overførsel af personoplysninger til et tredjeland, såfremt dette land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

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

Forslaget vurderes ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Forslaget har ikke været sendt i høring.

## **6. Nærhedsprincippet**

Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

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

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

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

Fra dansk side kan man tilslutte sig forslaget til rådsafgørelse om, at bemyndige Formandskabet til med bistand fra Kommissionen at indlede forhandlinger med USA om en ny aftale om anvendelse af PNR-oplysninger til at forebygge og bekæmpe terrorisme og hermed relaterede forbrydelser af grænseoverskridende karakter samt organiseret kriminalitet.

## **9. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke afgive en udtalelse om sagen.

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

Sagen har ikke været drøftet i specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

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

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

Samlenotat vedrørende forslag om opsigelse af den tidligere aftale mellem Fællesskabet og USA vedrørende luftfartsselskabers overførsel og behandling af PNR-oplysninger til CBP og forslag om bemyndigelse af Formandskabet til at indlede forhandlinger med USA om den nuværende aftale, samt samlenotater vedrørende forslag om godkendelse, undertegnelse og midlertidig anvendelse af den nuværende aftale med USA om luftfartsselskabers behandling og overførsel af PNR-oplysninger til USA's Department of Homeland Security blev oversendt til Folketingets Europaudvalg forud for henholdsvis rådsmødet (miljø) den 27. juni 2006, råds-

mødet (retlige og indre anliggender) den 5.-6. oktober 2006, og rådsmødet (GAERC) den 16. oktober 2006.