



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 19. maj 2009
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2009-3061/1-0057
Dok.: SJE42580

Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets og Forsvarsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i det blandede udvalg den 4.-5. juni 2009.

Side:

- 5-9** Dagsordenspunkt 1 SIS II: Statusorientering og rådskonklusioner om projektets videre retning
- orientering, drøftelse og vedtagelse
KOM(2005)0236, KOM(2005)0230 og KOM(2005)0237
- 10-14** Dagsordenspunkt 2 Udkast til konklusioner om en EU-koordineret tilgang til modtagelse af tidligere indsatte i forbindelse med beslutningen om at lukke Guantánamo-lejren
- vedtagelse
KOM-dokument foreligger ikke
- 15-19** Dagsordenspunkt 3 Status for EU's indsats mod terrorisme
- orientering
KOM-dokument foreligger ikke
- 20-21** Dagsordenspunkt 4 Udkast til rådskonklusioner om oprettelse af et uformelt EU-netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer til overvågning af menneskehandel
- vedtagelse
KOM-dokument foreligger ikke
- 22-27** Dagsordenspunkt 5 Meddelelse fra Kommissionen om en fællesskabsstrategi til forebyggelse af na-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

turkatastrofer og menneskeskabte katastrofer

- *præsentation*

KOM(2009)0082

- 28-31** Dagsordenspunkt 6 Rådskonklusioner om ”Public Awareness-Raising” i tilfælde af større katastrofer
- *vedtagelse*
KOM-dokument foreligger ikke
- 32-37** Dagsordenspunkt 7 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontraktforhold*
- *orientering om Europa-Parlamentets afstemning*
KOM(2008)0893
- 38-44** Dagsordenspunkt 8 Forslag til Rådets forordning om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende retternes kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme og retsafgørelser i ægteskabssager, forældreansvar og underholdspligt samt lovvalgsregler i forbindelse med underholdspligt*
- *politisk enighed*
KOM(2008)0894
- 45-53** Dagsordenspunkt 9 Udkast til rådskonklusioner om det videre arbejde med en fælles referenceramme for europæisk aftaleret
- *vedtagelse*

KOM-dokument foreligger ikke

- 54-71** Dagsordenspunkt 10 Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA

- *orientering*

KOM(2009)0135

- 72-82** Dagsordenspunkt 11 Forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelsen 2002/629/RIA

- *orientering*

KOM(2009)0136

- 83-89** Dagsordenspunkt 12 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelsen af sanktioner for overtrædelser

- *orientering*

KOM(2008)0134

- 90-93** Dagsordenspunkt 13 Endelig rapport om den fjerde runde af gensidige evalueringer – den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre

- *drøftelse og vedtagelse*

KOM-dokument foreligger ikke

- 94-100** Dagsordenspunkt 14 E-justice – Rapport fra arbejdsgruppen
- *drøftelse*

KOM-dokument foreligger endnu ikke

- 101-104** Dagsordenspunkt 15 Uddannelse af dommere, anklagere samt andet personale i retsvæsenet – orientering om gennemførelsen af Rådets resolution af 24. oktober 2008

- *orientering*

KOM-dokument foreligger ikke

- 105-106 Dagsordenspunkt 16** Eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender
- *orientering*
KOM-dokument foreligger ikke
- 107-110 Dagsordenspunkt 17** Ændring af Rådets afgørelse af 28. november 2002 om oprettelse af et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer
- *vedtagelse*
A-punkt
KOM-dokument foreligger ikke
- 111-115 Dagsordenspunkt 18** Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af Rådets beslutning 2001/470/EF om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil og handelsretlige område*
- *vedtagelse*
A-punkt
KOM(2008)0380

* 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: SIS II: Statusorientering og rådskonklusioner om projektets videre retning

KOM(2005)0236, KOM(2005)0230 og KOM(2005)0237

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Rådet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 at få forelagt en statusrapport om arbejdet med SIS II til orientering. Rådet ventes i forlængelse heraf at vedtage konklusioner om projektets videre retning på grundlag af en rapport om de forskellige muligheder herfor. Spørgsmålet om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, men det er muligt, at beslutningen om projektets videre retning vil få lovgivningsmæssige konsekvenser. Beslutningen om projektets videre retning vurderes på det foreløbige grundlag skønsmæssigt at medføre en merudgift på 10-20 mio. kr. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til sagen. Fra dansk side agter man at tage statusorienteringen til efterretning. Under Rådets drøftelser om SIS II-projektets videre retning vil man fra dansk side lægge vægt på en løsning, der hurtigst muligt munder ud i et stabilt og funktionsdygtigt system med flest muligt af funktionerne fra SIS II. Man vil samtidig lægge afgørende vægt på de økonomiske aspekter, herunder at medlemsstaterne i videst muligt omfang kan bygge videre på de allerede iværksatte og gennemførte tilpasninger af de eksisterende nationale dele af systemet.

1. Baggrund

På grundlag af drøftelserne på det uformelle rådsmøde i Prag den 15.-16. januar 2009 vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 en række rådskonklusioner om, hvordan man fremover kan sikre den nødvendige fremdrift i SIS II-projektet. Med konklusionerne har Rådet bl.a. anmodet Kommissionen om at fremlægge en rapport om mulighederne for at videreudvikle det nuværende Schengen-informationssystem (SIS 1+) til et mindre avanceret system, så Rådet senest på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 kan fastlægge SIS II-projektets videre retning.

2. Indhold

I overensstemmelse med rådets konklusioner fra februar 2009 har der været gennemført et reparations- og analysearbejde for at afdække og finde løsninger på de tekniske problemer i SIS II. Ifølge de seneste oplysninger er der sket fremskridt, og antallet af fejl er nedbragt væsentligt.

Kommissionen har dog oplyst, at der er behov for at arbejde videre med samspillet mellem den centrale og de nationale dele af SIS II. Der er derfor fortsat stor usikkerhed om, hvornår man kan overgå til SIS II.

Rapporten om mulighederne for at videreudvikle SIS 1+ til et mindre avanceret system er fremlagt den 18. maj 2009 samtidig med et udkast til rådskonklusioner, hvori Rådet fastlægger SIS II-projektets videre retning. Ud fra rapporten og de hidtidige drøftelser på arbejdsgruppeniveau og i Artikel 36-udvalet tegner der sig følgende tre løsningsmuligheder:

Den første model er at blot at fortsætte udviklingen af SIS II.

En anden model er at udvikle det nuværende system (SIS 1+) til et lidt mindre avanceret system (omtales som SIS 1+RE), der dog skal have flest mulige af de forventede funktioner fra SIS II og være baseret på det samme retsgrundlag. Modellen (et "lille" SIS II) vil således – ligesom ovennævnte model – indebære, at Kommissionen vil skulle finansiere og have ansvaret for den centrale del af systemet, mens medlemsstaterne vil skulle finansiere og have ansvaret for udviklingen og driften af deres respektive nationale dele.

En tredje model kunne være at udvikle et "SIS 1+RE" inden for en finansierings- og styringsmæssig ramme svarende til det, der i dag gælder for SIS 1+. Medlemsstaterne vil i givet fald skulle stå for udviklingen og afholde udgifterne hertil. Med hensyn til driften vil den centrale del af systemet – ligesom i dag – skulle drives af Frankrig, som vil få refunderet udgifterne af de øvrige medlemsstater efter en fordelingsnøgle.

Model 2 og 3 er blevet aktuelle, fordi overgangen til SIS II nu forventes tidligst at kunne ske efter, at Frankrigs nuværende kontrakt med en privat leverandør om drift og vedligeholdelse af den centrale del af det nuværende system er udløbet. Det har derfor været nødvendigt for Frankrig at iværksætte et nyt udbud om varetagelsen af denne opgave. For at holde mulighederne åbne for et mindre avanceret system (SIS 1+ RE) som alternativ til SIS II indgår det i udbuddet, at det fornyede system skal have en række tekniske udvidelsesmuligheder, som gør det muligt at opnå et system med i det mindste nogle af funktionerne fra SIS II.

Umiddelbare konsekvenser af model 1-3:

Model 1, hvorefter udviklingen af SIS II fortsættes, har umiddelbart de mindst vidtrækkende konsekvenser lovgivningsmæssigt og økonomisk mv.

Modellen er dog forbundet med et noget større teknisk usikkerhedsmoment sammenlignet med model 2 og 3, da modellen ikke som de to øvrige modeller bygger på den kendte teknik bag SIS 1+. Model 1 vil sandsynligvis nødvendiggøre mindre ændringer i de EU-retsakter, som nu giver Kommissionen mandat til at udvikle SIS II. Det skyldes, at retsakterne alene gælder frem til 30. juni 2010, hvor SIS II imidlertid ikke kan forventes at være fuldt færdigudviklet.

Model 2 og 3 indebærer en højere grad af teknisk sikkerhed, men rummer lidt større retlige usikkerhedsmomenter, navnlig om mulighederne for at anvende retsgrundlaget for Kommissionens henholdsvis medlemsstaternes udviklingsaktiviteter og om drift mv. af et nyt system. Det kan ikke udelukkes, at en ændring af retsakterne om drift mv. vil være nødvendig. Endvidere kan valget af model 2 og 3 betyde forsinkelser af udviklingen af visuminformationssystemet (VIS), da udviklingen af VIS har tæt forbindelse med udviklingen af SIS II kontraktmæssigt mv.

I forhold til model 1 og 2 har model 3 især den ulempe, at driften af den centrale del og af det kommunikationsnetværk, som binder hele systemet sammen, ikke – som tilsigtet med SIS II – vil blive administreret på fællesskabsplan og finansieret over EU's almindelige budget.

Der må forventes visse forskelle mellem de tre modeller for så vidt angår det tidspunkt, hvor alle de ønskede funktioner i et nyt system er tilgængelige. Således forventes model 1 at medføre, at alle de ønskede funktioner vil være tilgængelige fra et tidspunkt i 4. kvartal 2011, mens model 2 og 3 ventes at medføre, at dette først vil være tilfældet fra 4. kvartal 2012.

Med hensyn til tidsmæssige og økonomiske konsekvenser vil alle tre modeller indebære, at der skal udføres en del arbejde med tests, fejlretning og tilpasninger, både i den centrale del og i de nationale dele.

Det er vurderingen, at den danske del af systemet inden for alle modeller i vidt omfang vil kunne bygge på det udviklingsarbejde, der allerede er gennemført. Der må dog i tiden frem mod ibrugtagningen af et nyt system påregnes udgifter, jf. nedenfor under pkt. 4.

Det udkast til rådskonklusioner, der er fremlagt, indebærer, at Rådet beslutter at fortsætte udviklingen af SIS II (model 1), dog således, at muligheden for at anvende model 2 kontraktmæssigt mv. bevares, indtil visse "milepæle" i det videre arbejde er passeret. Disse milepæle vil skulle defineres af Kommissionen i samarbejde med de øvrige aktører i projektet. Samtidig opfordres Kommissionen til snarest at fremlægge forslag til

de ændringsretsakter, der er nødvendige for at give Kommissionen mandat til at udvikle SIS II efter den 30. juni 2010, og til gennemgående at forbedre styringen af SIS II-projektet.

3. Gældende dansk ret

Retsgrundlaget for driften og anvendelsen af SIS II fremgår af rådsafgørelse 2007/533/RIA og forordning 1987/2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II). Disse retsakter er gennemført i dansk ret ved lov nr. 521 af 6. juni 2007 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen og ved lov nr. 1398 af 27. december 2008 om ændring af udlændingeloven. Justitsministeren henholdsvis integrationsministeren fastsætter tidspunktet for ikrafttræden af de bestemmelser i ændringslovene, som gennemfører bestemmelserne i rådsafgørelsen og forordningen i dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det kan ikke udelukkes, at model 2 og 3, der er skitseret ovenfor under pkt. 2, kan nødvendiggøre ændringer af dansk lovgivning som følge af, at det kan blive nødvendigt at ændre EU-retsakterne om SIS II. Dette kan navnlig blive aktuelt, hvis ikke alle de funktioner, som SIS II forudsættes at have, bliver en del af et alternativt system, eller hvis funktionerne ikke alle bliver tilgængelige fra samme tidspunkt.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Det er vurderingen, at alle tre beskrevne modeller indebærer, at der skal udføres en del arbejde med tests, fejlretning og tilpasninger mv. både i den centrale del og i den danske nationale del af systemet. Rigspolitiet har foreløbigt helt overordnet skønnet, at de forøgede udgifter for Danmarks vedkommende vil udgøre 10-20 mio. kr. Skønnet er forbundet med en vis usikkerhed, da det er baseret på de noget sparsomme oplysninger om indholdet af de tre modeller, der tegner sig. Når der tegner sig et mere præcist billede af omfanget af udgifterne, vil der skulle tages stilling til finansiering af merudgifterne.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke have betydning for spørgsmålet om status for SIS II *eller om projektets videre retning*.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til spørgsmålet om statusorienteringen *eller projektets videre retning*.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side forventer man at kunne tage statusrapporten til efterretning. I forbindelse med drøftelser om SIS II-projektets videre retning tenderer man fra dansk side foreløbig imod model 1 eller 2, der er skitseret under pkt. 2, og man vil generelt lægge vægt på en løsning, der hurtigst muligt munder ud i et stabilt og funktionsdygtigt system med flest muligt af de funktioner, som ligger i SIS II. Man vil samtidig lægge afgørende vægt på projektets økonomiske aspekter, herunder at medlemsstaterne i videst muligt omfang kan bygge videre på de allerede iværksatte og gennemførte tilpasninger af de eksisterende nationale dele af systemet. Man er fra dansk side positivt indstillet over for det fremlagte udkast til rådskonklusioner, men vil kunne udvise fleksibilitet i forhold til enkelthederne heri.

9. Europa-Parlamentet

Spørgsmålet om status for SIS II *og om projektets videre retning* har ikke været forelagt Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen om SIS II har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen om SIS II har ved flere lejligheder været forelagt for Folketinget Europaudvalg og Retsudvalg til orientering, senest forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Dagsordenspunkt 2: Udkast til konklusioner om en EU-koordineret tilgang til modtagelse af tidligere indsatte i forbindelse med beslutningen om at lukke Guantánamo-lejren

Nyt notat.

Resumé

Rådet – og medlemsstaternes repræsentanter forsamlet heri – forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 at få forelagt et udkast til konklusioner om en EU-koordineret tilgang til modtagelse af tidligere indsatte i forbindelse med beslutningen om at lukke Guantánamo-lejren. Udkastet til konklusioner indebærer som det væsentligste, at medlemsstaterne tilkendegiver, at hovedansvaret for at sikre en hensigtsmæssig lukning af Guantánamo-lejren påhviler USA, og at spørgsmålet om eventuel modtagelse af tidligere indsatte hører under medlemsstaternes enekompetence. Med konklusionerne anerkender medlemsstaterne imidlertid samtidig, at der – henset til, at en medlemsstats beslutning om at modtage tidligere indsatte vil kunne påvirke de øvrige Schengen-lande – er behov for at sikre en tilstrækkelig udveksling af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne. Det forventes, at et udkast til en sådan ordning for informationsudveksling vil indgå som bilag til konklusionerne. Udkastet til konklusioner har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstats holdning til sagen. Fra dansk side agter man at tilslutte sig udkastet til konklusioner.

1. Baggrund

Den nye amerikanske administration har i januar 2009 besluttet, at Guantánamo-lejren skal lukkes inden for 12 måneder. De amerikanske myndigheder har efterfølgende anmodet EU om at bidrage til lukningen, herunder navnlig i form af modtagelse af tidligere indsatte.

Sagen blev drøftet på rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelse) den 26.-27. januar 2009. Formandskabet konkluderede bl.a., at sagen også skulle forelægges for Rådet for retlige og indre anliggender.

Sagen har herefter været drøftet på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 26. februar og 6. april 2009. Der var i den forbindelse enighed om, at hovedansvaret for at sikre en hensigtsmæssig lukning af Guantánamo-lejren påhviler USA, og at spørgsmålet om eventuel modtagelse af tidligere indsatte hører under medlemsstaternes enekompetence.

Medlemsstaterne var imidlertid samtidig enige om, at der – henset til, at en medlemsstats beslutning om at modtage tidligere indsatte vil kunne påvirke de øvrige Schengen-lande – er behov for at sikre en tilstrækkelig udveksling af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne. Dette spørgsmål har efterfølgende været nærmere drøftet på en række ekspertmøder, hvor der var enighed om, at behovet for udveksling af oplysninger ikke ophører ved en medlemsstats eventuelle beslutning om at modtage en tidligere indsat, idet også de sikkerhedsforanstaltninger som den omhandlede medlemsstat måtte træffe i forhold til pågældende vil kunne påvirke de øvrige Schengen-lande.

Der er på den baggrund udarbejdet udkast til en ordning for udvekslingen af oplysninger i relation til lukningen af Guantánamo-lejren i forhold til henholdsvis en første fase inden modtagelsen af en tidligere indsat og en anden fase efter modtagelsen af en tidligere indsat.

Rådet – og medlemsstaternes repræsentanter forsamlet i rådet – forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 at få forelagt et udkast til konklusioner om denne EU-koordineret tilgang til modtagelse af tidligere indsatte i forbindelse med beslutningen om at lukke Guantánamo-lejren med henblik på vedtagelse af Rådet og medlemsstaternes repræsentanter.

2. Indhold

Udkastet til konklusioner indebærer som det væsentligste, at medlemsstaterne tilkendegiver, at hovedansvaret for at sikre en hensigtsmæssig lukning af Guantánamo-lejren ligger hos USA, og at spørgsmålet om eventuel modtagelse af tidligere indsatte hører under medlemsstaternes enekompetence. Udkastet til konklusioner indeholder i den forbindelse en opfordring til medlemsstaterne om alene at overveje at modtage tidligere indsatte, der af de amerikanske myndigheder er godkendt til løsladelse ('cleared for release'), og som selv ønsker at komme til Europa og på grund af tvingende omstændigheder ikke kan vende hjem til deres hjemland.

Det anføres endvidere i udkastet, at der – henset til, at en medlemsstats beslutning om at modtage tidligere indsatte vil kunne påvirke de øvrige Schengen-lande – er behov for at sikre en tilstrækkelig udveksling af relevante oplysninger mellem medlemsstaterne, og at det således er afgørende, at der såvel før som efter en eventuel modtagelse af tidligere indsatte finder konsultationer sted. Udvekslingen af oplysninger vil skulle ske ad de relevante eksisterende kanaler.

Det forventes endelig, at udkastet til konklusioner vil indeholde en opfordring til medlemsstaterne om at tilbyde eventuelle modtagne tidligere indsatte den fornødne støtte og i den forbindelse løbende inddrage hensynet til den offentlige orden og sikkerhed i de øvrige EU-medlemsstater og Schengen-lande.

Den foreslåede ordning for udveksling af oplysninger kan beskrives således:

Fase 1: før modtagelsen af en tidligere indsat

Enhver medlemsstat, der overvejer at modtage en tidligere indsat fra Guantánamo-lejren, skal orientere de øvrige medlemsstater herom. Inden en endelig beslutning træffes, skal medlemsstaten indhente de fornødne efterretninger og oplysninger fra USA og på den baggrund konsultere de øvrige medlemsstater, der således får mulighed for dels at bidrage med relevante oplysninger, dels at træffe de fornødne sikkerhedsmæssige foranstaltninger. Når den omhandlede medlemsstat har truffet sin endelige beslutning – om at modtage eller ikke modtage en tidligere indsat – orienteres de øvrige medlemsstater.

Udvekslingen af oplysninger skal ske ad de relevante eksisterende kanaler inden for de gældende nationale lovgivningsmæssige rammer for persondatabeskyttelse mv.

Fase 2: efter modtagelsen af en tidligere indsat

For så vidt angår udvekslingen af oplysninger i anden fase lægges op til, at der på overordnet plan sker udveksling af erfaringer og oplysninger af mere generel karakter vedrørende bl.a. integrationen af modtagne tidligere indsatte og sikkerhedsmæssige spørgsmål i den forbindelse.

Denne udveksling af generelle oplysninger og erfaringer foreslås at skulle finde sted i regi af Coreper, der dog vil kunne uddelegere opgaven til en relevant allerede eksisterende arbejdsgruppe eller nyoprettet gruppe. Rådet vil løbende blive holdt orienteret.

3. Gældende dansk ret

Indrejse til Schengen-området reguleres af Schengen-reglerne, navnlig Schengen-konventionen og Grænsekodeksen. Ved behandling af visumansøgninger følger medlemsstaterne således reglerne i Schengen-konventionen og i en række tilknyttede retsakter vedtaget som led i Schengen-samarbejdet. De Fælles Konsulære Instrukser er Schengen-

landenes fælles viseringsinstruks og indeholder nærmere regler for behandlingen af visumansøgninger. Henset til, at et Schengen-visum som udgangspunkt giver adgang til alle medlemslandenes område, er det i instrukserne gjort helt klart, at man ved udstedelse af et visum bl.a. skal tage alle medlemsstaternes sikkerhed i betragtning.

Schengen-konventionen indeholder endvidere regler om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder, ligesom de kompetente myndigheder har adgang til at foretage og søge i indberetninger i Schengen-informationssystemet om personer og genstande til brug for grænsekontrollen og for anden politi- og toldkontrol i de enkelte lande samt for administrationen af udlændingelovgivningen. Der kan i den forbindelse navnlig henvises til Schengen-konventionens artikel 39, hvorefter medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at politiet under overholdelse af den nationale lovgivning yder hinanden bistand med henblik på forebyggelse og opklaring af strafbare handlinger. Medlemsstaterne har endvidere efter konventionens artikel 99 mulighed for (bl.a. med henblik på forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed) at foretage indberetning om personer med henblik på såkaldt diskret overvågning.

Endvidere giver samarbejdet inden for rammerne af Europol mulighed for under nærmere betingelser at udveksle oplysninger om kriminalitet, der er omfattet af Europolis mandat. Konventionen af 26. juli 1995 om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen) blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 415 af 10. juni 1997, der trådte i kraft den 1. juli 1999.

Udkastet til konklusioner giver ikke i øvrigt anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Udveksling af oplysninger i relation til lukningen af Guantánamo-lejren skal efter den foreslåede ordning ske ad de relevante eksisterende kanaler inden for de gældende nationale lovgivningsmæssige rammer for persondatabeskyttelse mv., og udkastet til konklusioner vurderes på den baggrund ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Udkastet til konklusioner har ikke statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i sagen.

6. Nærhedsprincippet

Udkastet til konklusioner rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

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

9. Europa-Parlamentet

Udkastet til konklusioner skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen om EU-medlemsstaters modtagelse af tidligere indsatte i forbindelse med beslutningen om at lukke Guantánamo-lejren blev af integrationsministeren forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 26. februar og 6. april 2009.

Udkastet til konklusioner har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 3: Status for EU's indsats mod terrorisme

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Resumé

EU's indsats mod terrorisme har gennem de seneste år løbende været drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) og blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd, og der er i den forbindelse truffet beslutning om såvel overordnede rammer for indsatsen som konkrete tiltag på området. *Rådet (retlige og indre anliggender) forventes på rådsmødet den 4.-5. juni 2009 at få præsenteret EU anti-terrorkoordinatorens halvårslige statusrapport vedrørende gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme samt en rapport, der bl.a. følger op på koordinatorens tidligere henstillinger på området.* Sagen vurderes ikke at give anledning til overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til sagen. Fra dansk side er man positiv over for de eksisterende tiltag i EU's indsats mod terrorisme, *og man agter således at tage præsentationen til efterretning.*

1. Baggrund

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

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

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

Som opfølgning på Rådets drøftelser på dets møde 8. juni 2004 vedtog stats- og regeringscheferne på mødet i Det Europæiske Råd den 17.-18. juni 2004 en omfattende handlingsplan for EU's indsats mod terrorisme. Det Europæiske Råd besluttede samtidig fremover at se nærmere på gen-

nemførelsen af handlingsplanen to gange årligt; første gang på Det Europæiske Råds møde i december 2004.

I december 2005 vedtog stats- og regeringscheferne EU's terrorbekæmpelsesstrategi, der har skabt rammerne for EU's aktiviteter på terrorområdet. Terrorbekæmpelsesstrategien, hvis overordnede formål er at styrke det internationale samarbejde på området, har fire indsatsområder: forebyggelse, beskyttelse, forfølgelse af terrorister og forbedring af evnen til at håndtere et terrorangreb.

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

Som forudsat med Det Europæiske Råds beslutninger om jævnlige afrapporteringer og evalueringer forventes det, at EU's anti-terrorkoordinator – Gilles de Kerchove – på rådsmødet (*retlige og indre anliggender*) den 4.-5. juni 2009 vil præsentere en halvårlig af-rapportering om gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme samt en rapport, der bl.a. følger op på koordinatorens tidligere henstillinger på området.

2. Indhold

I overensstemmelse med Det Europæiske Råds beslutning truffet på dets møde den 17.-18. juni 2004 om at se nærmere på gennemførelsen af EU's handlingsplan mod terrorisme to gange årligt forventes der på rådsmødet den 4.-5. juni 2009 en afrapportering vedrørende status for gennemførelsen af EU's strategi- og handlingsplan mod terrorisme, herunder om indsatsen mod terrorfinansiering og en vurdering af de strategiske henstillinger.

2.1. Statusrapporten

Anti-terrorkoordinatorens halvårlige rapport indeholder en beskrivelse af igangværende projekter inden for rammerne af EU's strategi og handlingsplan mod terrorisme. Anti-terrorkoordinatorens rapport er opdelt i fire hovedoverskrifter: forebygge, beskytte, forfølge og reagere.

Forebygge

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at forhindre terrorisme ved at håndtere de faktorer, der kan føre til radikaliserings og rekruttering. I den forbindelse nævnes bl.a. arbejdet med EU's strategi og handlingsplan til bekæmpelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme, *herunder indsatsen i de seks medlemsstater, der har påtaget sig ansvaret for arbejdet med en række centrale områder for terrorbekæmpelse. Danmark har i den forbindelse med udgangspunkt i regeringens handlingsplan om forebyggelse af ekstremistiske holdninger og forebyggelse af radikaliserings blandt unge, der blev offentliggjort den 30. januar 2009, påtaget sig at lede et projekt vedrørende "af-radikalisering", navnlig blandt unge, og arbejdet hermed varetages i et samarbejde mellem Integrationsministeriet og Politiets Efterretningstjeneste. Rapporten indeholder endvidere en status for det såkaldte "Check the Web"-projekt.*

Beskytte

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at beskytte EU's borgere og mindske sårbarheden over for angreb. I den forbindelse nævnes bl.a. arbejdet med implementeringen af SIS II, rådsafgørelsen om adgang til søgning i visum-informationssystemet (VIS), der blev vedtaget i juni 2008, samt handlingsplanen for øget sprængstofsikkerhed, der blev vedtaget af Rådet i april 2008.

Forfølge

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at efterforske terrorisme på tværs af medlemslandenes grænser og uden for EU. I den forbindelse nævnes bl.a. projekter vedrørende informationsdeling, gensidig anerkendelse, finansiering af terrorisme og operationelt samarbejde.

Reagere

Projekterne under denne overskrift er iværksat med henblik på at give EU redskaber til at styre og mindske følgerne af eventuelle terrorangreb. I den forbindelse nævnes bl.a. projekter vedrørende kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare risici, civilbeskyttelse samt teknisk assistance.

2.2. Rapport vedrørende EU's terrorbekæmpelse

EU's anti-terrorkoordinator fremlagde på et møde i Det Europæiske Råd den 19.-20. juni 2008 en række henstillinger vedrørende indsatsen mod terrorisme.

Det forventes, at EU's anti-terrorkoordinator på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 – ud over sin halvårslige statusrapport vedrørende gennemførelsen af EU's strategi og handlingsplan for indsatsen mod terrorisme – vil præsentere en rapport, der bl.a. følger op på koordinatorens tidligere henstillinger på terrorbekæmpelsesområdet, ligesom rapporten indeholder koordinatorens bidrag til fastlæggelse af de fremtidige prioriteter på området.

Rapporten omhandler bl.a. følgende emner:

- Informationsudveksling, herunder udveksling af oplysninger med Europol og Eurojust,*
- radikalisering og rekruttering, herunder indsatsen i de seks medlemsstater, der har påtaget sig ansvaret for arbejdet med en række centrale områder for terrorbekæmpelse,*
- eksterne relationer, herunder finansiering af teknisk assistance til tredjelande og arbejdet i relation til lukningen af Guantánamo-lejren,*
- tilrettelæggelsen af arbejdet i Rådet og*
- gennemførelse af relevante konventioner og EU- retsakter.*

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

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

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

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

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et samlenotat om status for EU's indsats mod terrorisme blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2004, den 19. november 2004, den 2.-3. december 2004, den 2.-3. juni 2005, den 1.-2. juni 2006, den 4.-5. december 2006, den 12.-13. juni 2007, den 6.-7. december 2007, den 5.-6. juni 2008 og den 27.-28. november 2008.

Dagsordenspunkt 4: Udkast til rådskonklusioner om oprettelse af et uformelt EU-netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer til overvågning af menneskehandel

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet har lagt op til, at Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 4.-5. juni 2009 skal vedtage konklusioner om oprettelse af et uformelt EU-netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer til overvågning af menneskehandel. Det forventes, at Rådet i konklusionerne vil opfordre medlemsstaterne til at deltage i et sådant netværk mv. med henblik på at sikre objektive, pålidelige, sammenlignelige og opdaterede oplysninger vedrørende menneskehandel. Rådskonklusionerne rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side agter man at tilslutte sig en vedtagelse af konklusionerne.

1. Baggrund

Det tjekkiske formandskab har som en af sine prioriteter at bekæmpe menneskehandel. På den baggrund har formandskabet taget initiativ til at etablere et uformelt EU-netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer til overvågning af menneskehandel. Det tjekkiske formandskabet har lagt op til, at Rådet skal vedtage konklusionerne på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 4.-5. juni 2009.

2. Indhold

I præamblen til det foreløbige udkast til rådskonklusioner henvises til en række EU-dokumenter og europæiske og internationale initiativer, som understøtter vigtigheden af at oprette nationale rapporteringsmekanismer for udarbejdelse af en effektiv politik til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. I tilknytning hertil peges i udkastet til rådskonklusioner på, at EU bør etablere et netværk for udveksling af oplysninger om menneskehandel, så medlemsstaterne og andre relevante organer og institutioner kan deltage i udviklingen af målrettede foranstaltninger.

På den baggrund opfordres medlemsstaterne til at deltage i et uformelt og fleksibelt netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer med henblik på at sikre objektive, pålidelige, sammenlignelige og opdaterede oplysninger vedrørende menneskehandel.

Medlemsstaterne opfordres endvidere til at udpege nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer, som i forhold til netværket bl.a. bør bidra-

ge til udveksling af bedste praksis, tilvejebringe oplysninger om menneskehandel og bidrage til indsamling og analyse af data.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rådskonklusionerne har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring i sagen.

6. Nærhedsprincippet

Rådskonklusionerne rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side stiller man sig overordnet positivt til sagen.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Rådskonklusionerne har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rådskonklusionerne har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

Dagsordenspunkt 5: Meddelelse fra Kommissionen om en fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer

KOM(2009)0082

1. Resumé

Kommissionen har den 23. februar 2009 udsendt en meddelelse om forslag til 'en fællesskabsstrategi til forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer' (forebyggelsesmeddelelsen). Målet med meddelelsen er at igangsætte en proces som bl.a. skal føre til en identifikation af tiltag, der vil kunne inkluderes i en fællesskabsstrategi. Strategien skal bygge videre på og skabe sammenhæng mellem eksisterende tiltag. Ifølge Kommissionen er der allerede udviklet en række instrumenter og sektorspecifikke initiativer, men der eksisterer ikke en overordnet strategisk tilgang på fællesskabsniveau til katastrofeforebyggelse.

Meddelelsen følger op på en opfordring fra Europa-Parlamentet[†] og Rådet[‡] om øget handling på fællesskabsniveau for at forebygge og undgå katastrofer samt begrænse deres virkning.

Meddelelsen ledsages desuden af en konsekvensanalyse og resumé af konsekvensanalysen, der kort går ud på at tilvejebringe den nødvendige information til støtte for en beslutning om, hvorvidt der skal udvikles en EU-strategi for katastrofeforebyggelse og mulige elementer heri.

Meddelelsen beskriver rammerne for bedre informationsdeling og lægger op til at styrke udveksling af god praksis for forebyggelse af katastrofer både mellem medlemsstaterne og i det eksterne samarbejde med FN og tredjelande. Den søger at skabe fundamentet for en overordnet europæisk strategi for katastrofeforebyggelse, idet den identificerer handlingsområder og specifikke tiltag for at forstærke katastrofeforebyggelse.

Meddelelsen beskriver forebyggelse som; (i) hvor det er muligt, at undgå forekomsten af katastrofer, og (ii) hvor de er uundgåelige, at foretage skridt mod at minimere deres virkning.

Meddelelsen bærer generelt præg af, at den er et første skridt i en proces, der kan munde ud i en fælles strategi på forebyggelsesområdet.

Regeringen støtter kommissionsmeddelelsen på det overordnede niveau og finder det positivt, at Kommissionen med meddelelsen vil sætte øget

[†] Europa Parlamentet Resolution af 19. juni 2008 om at intensivere fællesskabets katastroferespons kapacitet

Europa Parlamentet Resolution af 14. november 2007 vedr. den regionale indvirkning af jordskælv

[‡] Rådskonklusion af 16. juni 2008

fokus på forebyggelse, og at dette kan lede frem til en strategi for forebyggelse af natur- og menneskeskabte katastrofer.

2. Baggrund

Kommission konstaterer i meddelelsen, at EU mellem 1990 og 2007 har været vidne til en markant forøgelse af natur- og menneskeskabte katastrofer. Tabet af menneskeliv, ødelæggelse af økonomisk og social infrastruktur og degraderingen af allerede skrøbelige økosystemer forventes at blive værre i takt med, at klimaforandringer øger frekvensen og styrken af ekstreme meteorologiske hændelser, så som hdebølger, storme og kraftige regnskyl.

Analysen udarbejdet af FN og andre internationale organisationer har sat fokus på en stigende sårbarhed overfor katastrofer, som følge af en intensiveret udnyttelse af landbrugsjord, industriel udvikling, bymæssig ekspansion og udbygget infrastruktur.

Det understreges, at medlemsstaterne allerede i varierende grad har indført foranstaltninger for at forebygge katastrofer. Meddelelsen understreger således, at yderligere handling på fællesskabsniveau bør komplementere nationale handlingstiltag, og bør fokusere på områder, hvor en fælles tilgang er mere effektiv end separate nationale tilgange. EU vil specielt søge at reducere påvirkningen af grænseoverskridende katastrofer indenfor EU ved at:

- skabe vilkårene for at udvikle vidensbaserede katastroforebyggelsesstrategier på alle forvaltningsniveauer.
- sammenkæde aktører og strategier i alle katastrofehandteringens stadier.
- udnytte bestående instrumenter mere effektivt i forbindelse med katastroforebyggelse.

Det foreslås i meddelelsen, at en fællesskabstilgang til katastroforebyggelse eksplicit bør søge at bygge videre på tiltag, der allerede er vedtaget på europæisk niveau.

3. Hjemmelsgrundlag

Ikke relevant

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen lægger i meddelelsen op til at bygge ovenpå eksisterende politikker og instrumenter.

5. Formål og indhold

Kommissionen følger med meddelelsen op på opfordringer fra Europa-Parlamentet og Rådet til på fællesskabsniveau at styrke arbejdet for at undgå og forebygge katastrofer samt begrænse deres virkning. Meddelel-

sen bidrager desuden til implementeringen af 'Hyogo Framework for action 2005-2015'. Meddelelsen omfatter ikke konfliktrelaterede komplekse kriser eller terrorisme.

Formålet med meddelelsen er således at identificere tiltag, der kan inkluderes i en fællesskabsstrategi for forebyggelse af naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, der bygger på og sammenkæder eksisterende tiltag.

I forebyggelsesmeddelelsen lægger Kommissionen vægt på følgende overordnede nøgleelementer: informationsdeling og styrkelse af udveksling af god praksis vedrørende forebyggelse af katastrofer, (afsnit 3), og behovet for internationalt samarbejde med tredjelande i forhold til aftaler, programmer og deltagelse om forebyggelse, (afsnit 4).

Afsnit 3.1. Skabelse af muligheder for udvikling af vidensbaserede katastroforebyggelses-politikker på alle forvaltningsniveauer.

- Pkt. 3.1.1. - Skabelsen af et omfattende katalog over eksisterende informationskilder relateret til katastrofer. Herunder information vedr. de økonomiske virkninger af katastrofer. Endvidere vil Kommissionen søsætte 'stakeholder groups' til at revidere eksisterende information på området.
- Pkt. 3.1.2. Udbredelse af bedste praksis
Kommissionen vil introducere et katalog over 'bedste erfaringer'.
- Pkt. 3.1.3. Retningslinjer for kortlægning af fareområder og ricisi
Kommissionen vil gennemføre en undersøgelse af den nuværende praksis for risikokortlægning i medlemsstaterne, og på baggrund heraf lægges der op til at skulle udvikles EU-retningslinjer for kortlægning af fareområder og ricisi. Sådanne fælles retningslinjer for risikokortlægning skal fokusere på katastrofer med potentielle grænseoverskridende virkninger (f.eks. oversvømmelser eller utilsigtede udslip af kemikalier eller radionukleare agenser), usædvanlige vejrbegebenheder (store storme), omfattende katastrofer (jordskælv) og katastrofer, for hvilke omkostningerne til genopretningsforanstaltninger lader til at være uforholdsmæssige sammenlignet med omkostningerne for forebyggende foranstaltninger. Mulighederne for at udvikle et særligt initiativ vedrørende skovbrande vil også blive undersøgt.
- Pkt. 3.1.4. Opfordring til forskningsaktiviteter

Afsnit 3.2. Sammenkædning af aktører og politikker overalt i katastrofehåndteringscyklussen (disaster management cycle). Kommissionen vil her arbejde hen imod at fremme "bedste praksis" overalt i EU.

Pkt. 3.2.1. Udbredelse af erfaringsopsamlingsøvelser indenfor katastrofe-forebyggelse

- Pkt. 3.2.2. Træning og opmærksomhedsfremme indenfor katastroforebyggelse.
- Pkt. 3.2.3. Forbedring af links mellem aktører.

Kommissionen opmuntrer medlemsstaterne til at oprette samordnede mekanismer til krisehåndtering, som inddrager forskellige offentlige og private interesseparter. Dette bør omfatte forbindelser mellem aktører inden for katastroforebyggelse, og forbindelser mellem aktørerne i de forskellige katastrofeshandlingsstadier. Kommissionen vil endvidere oprette et europæisk netværk af repræsentanter for forskellige berørte instanser i medlemsstaterne med ansvar for fysisk planlægning, kortlægning af fareområder og risici, miljøbeskyttelse og katastrofeberedskab og -indsats. Netværket vil blive anvendt til at nedsætte arbejdsgrupper, som udarbejder anbefalinger om foranstaltninger til samordning af politikker på fællesskabsniveau eller nationalt eller på underordnede niveauer. Informationsudveksling indenfor dette netværk skal faciliteres gennem et web-baseret værktøj.

Pkt. 3.2.4. Styrkelse af værktøjer til tidlig varsling

- *Afsnit 3.3. At gøre eksisterende instrumenter i stand til bedre at understøtte katastroforebyggelse.*

Kommissionen vil søge at sikre, at forebyggelseshensyn mere konsekvent indgår i tværgående EU-politikker og programmer.

- Pkt. 3.3.1. En mere effektiv målretning af fællesskabsfinansiering.

Kommissionen vil i tæt samarbejde med medlemsstaterne;

I 2009 udarbejde et katalog over eksisterende fællesskabsinstrumenter, der kan støtte katastroforebyggelsesaktiviteter.

Udvikle et katalog over forebyggelsestiltag, der kunne overvejes af medlemsstaterne.

- Pkt. 3.3.2. Være opmærksom på katastroforebyggelse i allerede eksisterende fællesskabslovgivning.

Disse inkluderer bl.a.:

- Rådsdirektiv 85/337/EEC vedr. vurdering af effekterne af bestemte offentlige og private projekter i relation til miljøet (EIA direktivet), ændret af direktiverne 97/11/EC og 2003/35/EC.
- Sevesodirektivet 1996/82/EC, der giver vigtige links til brug af land- og byplanlægning.

- *Afsnit 4. Forstærke internationalt forebyggelsessamarbejde*

Fra Kommissionens side lægges her op til en konsolidering af det internationale samarbejde på forebyggelsesområdet, herunder med tredjelande indenfor bl.a. EU-Middelhavspartnerskabet og naboskabsprogrammet.

Kommissionen vil bl.a. koordinere aktiviteter med 'International Strategy for Disaster Risk Reduction, (UN-ISDR) og sikre tætte

bånd til EU's egen strategi for 'mindskelse af risikoen for katastrofer i udviklingslande'.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Meddelelsen er bl.a. stilet til Europa-Parlamentet. Europa Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Ikke relevant.

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

Ikke relevant.

9. Høring

[Sagen sendes ikke i høring]

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter kommissionsmeddelelsen på det overordnede niveau og finder det positivt, at Kommissionen med meddelelsen vil sætte øget fokus på forebyggelse, og at dette kan lede frem til en strategi for forebyggelse af natur- og menneskeskabte katastrofer.

Regeringen er dog af den holdning, at forebyggelsestiltag som udgangspunkt er et nationalt anliggende og skal betragtes som en integreret del af beredskabsarbejdet inden for en given sektor, frem for et generelt, selvstændigt område. Konkrete initiativer på forebyggelsesområdet bør således gennemføres som integrerede dele af de relevante sektorreguleringer og med inddragelse af erfaringer fra andre lignende tiltag såsom Oversvømmelses-direktivet[§], Seveso-direktivet^{**} og EU-Kommissionens hvidbog om klimatilpasning (forventes offentliggjort i foråret 2009).

Endvidere finder regeringen, at arbejdet med forebyggelse på fællesskabsniveau bør ske ud fra en risikobaseret tilgang, hvor der især fokuseres på at mindske sandsynlighed og konsekvenser af de hændelsestyper som erfaringsmæssigt påfører fællesskabet store omkostninger.

Kommissionens bestræbelser på at øge fokus på betydningen af forebyggelsestiltag, som kan lede frem til en strategi for forebyggelse af natur- og menneskeskabte katastrofer vurderes at kunne blive problematiske, hvis forebyggelse betragtes som et selvstændigt indsatsområde, uden hensyn til de enkelte sektorpolitikker.

[§] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/60/EF om vurdering og styring af risikoen for oversvømmelser af 23. oktober 2007

^{**} Rådets Direktiv 96/82/EF om kontrol med risikoen for store uheld med farlige stoffer, Seveso- direktivet af 09.DEC.96.

I det videre arbejde på forebyggelsesområdet bør Kommissionen nøje overveje, hvilken merværdi der realistisk kan skabes ved iværksættelse af forebyggelsesinitiativer på fællesskabsniveau. Herunder om et mindre omfangsrigt (både administrativt og økonomisk set) initiativ vil kunne skabe den samme merværdi, eller om det vil være givtigt at koble det på andre igangværende EU-projekter.

11. Forhandlingssituationen

Meddelelsen blev præsenteret på et møde i rådsarbejdsgruppen for civilbeskyttelse (PROCIV) medio marts 2009. På mødet blev der udtrykt bred opbakning til meddelelsen, hvor synspunkterne bar præg af at være foreløbige og generelle holdninger. En substansmæssig drøftelse af kommissionsmeddelelsen ventes at ske under det kommende svenske EU-formandskab i anden halvdel af 2009.

Der vil blive givet en præsentation v/ EU-Kommissionens miljøkommissær på RIA-rådsmødet den 4.-5. juni 2009, hvor der ikke er lagt op til en drøftelse.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Meddelelsen har ikke tidligere været forelagt.

Dagsordenspunkt 6: Rådskonklusioner om "Public Awareness-Raising" i tilfælde af større katastrofer

1. Resumé

Tjekket har som én af prioriteterne for sit EU-formandskab i 1. halvår 2009 sat fokus på at øge bevidstgørelse om og uddannelse inden for civilbeskyttelse. Efterfølgende afholdt det tjekkiske EU-formandskab et seminar i Brno, den 18.-20. februar 2009 om "Public awareness-raising in the event of major disasters", hvor bl.a. Danmark deltog. På baggrund af drøftelserne i tre arbejdsgrupper på seminaret, har formandskabet udarbejdet udkast til rådskonklusioner om henholdsvis 1) Træning af diplomater inden for civilbeskyttelse, 2) Målrettet information og uddannelse af befolkningen inden for EU, 3) Opmærksomhedsskabelse ("awareness-raising") om redningspersonels sikkerhed.

Danmark kan støtte formandskabets udkast til rådskonklusioner, idet konklusionerne ses at kunne bidrage til at øge bevidstgørelse om og uddannelse inden for civilbeskyttelse.

Rådskonklusionerne kommer på RIA-mødet den 4.-5. juni 2009.

2. Baggrund

En række faktorer fremhæves som begrundelse for udarbejdelse af rådskonklusionerne: I de senere år har der været en stigning i hyppigheden og voldsomheden af natur- og menneskeskabte katastrofer. Rettidig, målrettet, relevant og troværdig information om borgernes sikkerhed før efter og under en katastrofe kan mindske konsekvenserne af katastrofen. Bevidstgørelse ("public-awareness") er en væsentlig faktor i det arbejde som udføres af redningspersonel og andre der udfører offentlige hverv, og øget bevidstgørelse i befolkningen bidrager til at mindske aggression etc. mod de der arbejder under vanskelige forhold til gavn for andre. Udkastet henviser endvidere til en række rådsbeslutninger^{††}, som overordnet set har til formål at styrke det overordnede formål med EU-samarbejdet om civilbeskyttelse og til retningslinjer vedrørende et konsulært "lead state" koncept, som Rådet vedtog den 8. december 2008.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant.

^{††} Rådskonklusion af 8. november 2007 om etablering af en fælles civilbeskyttelsesmekanisme. Rådskonklusion af 5 marts 2007 om etablering af et finansielt civilbeskyttelsesinstrument, og Rådskonklusion af 16. juni 2008 om styrkelse af EU's katastroferespons kapacitet mod en integreret tilgang til katastrofehandtering, dækkende forebyggelse beredskab og indsats.

Samtidig henvises der til EU's guidelines for implementering af det konsulære 'Lead State concept', godkendt af rådet 8. december 2008 og rådskonklusion af 16. juni 2008 omkring styrkelse af EU's katastroferesponskapacitet - mod en integreret tilgang i katastrofehandtering, dækkende forebyggelse beredskab og indsats.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincip er ikke relevant.

5. Formål og indhold

Det overordnede formål med rådskonklusionerne er at sikre, at såvel medlemslandene som Kommissionen arbejder inden for de tre områder: 1) uddannelse af diplomater inden for civilbeskyttelse, 2) borgerrettet oplysningsvirksomhed og uddannelse i forhold til befolkningen i EU, og 3) bevidstgørelse ("awareness-raising") i forhold til redningspersonels sikkerhed. Således pålægger Rådet både medlemsstaterne og Kommissionen at arbejde indenfor områderne.

Herudover pålægger rådskonklusionerne ingen forpligtelser, men indbyder medlemslandene og Kommissionen til at påtage sig forskellige opgaver for at fremme ovennævnte formål.

Vedrørende uddannelse af diplomatisk personel i civilbeskyttelse skal Kommissionen således bl.a. udvikle informationsmateriale om relevante fællesskabsinstrumenter med henblik på den nationale diplomatuddannelse, organisere informationsmøder for lokale ambassader om civilbeskyttelsesmekanismen, udvikle et træningsmodul om EU-katastrofehåndtering og krisestyring, indbygge et kursus for diplomater fra EU-medlemslandene og Kommissionen i det eksisterende uddannelsesprogram under civilbeskyttelsesmekanismen, integrere kendskab til mekanisme i eksisterende diplomatkurser, som Kommissionen afholder og åbne op for muligheden for, at diplomater fra værtslande kan være observatører ved civilbeskyttelsesøvelser.

Ligeledes indbydes medlemslandene til en række aktiviteter, som skal styrke informationsudveksling mellem relevante ministerier om civilbeskyttelsesemner, cirkulere Kommissionens informationsmateriale til relevante ansatte på ambassaderne, danne netværk mellem kriseansvarlige på lokale ambassader og Kommissionens repræsentationskontorer i tredjelande, indarbejde oplysninger om mekanismen i ambassadernes beredskabsplaner, undersøge muligheden for at indbygge relevant information i nationale træningsprogrammer, opfordre til deltagelse i fællesskabets træningskurser og muliggøre informationsudvekslinger.

Vedrørende "borgerrettet oplysningsvirksomhed og uddannelse målrettet befolkningen i EU" indbydes Kommissionen ligeledes til at styrke den eksisterende EU-hjemmeside ved at tilføje en borgerrettet sektion, som henviser til nationale hjemmesider, udvikle en rammehåndbog for en "public awareness" strategi, udvikle en platform for bl.a. vidensudveksling og udarbejdelse af relaterede retningslinier, fremme 1-1-2 alarmnummeret, og fremme "awareness-raising" i fællesskabsinitiativer, navnlig det finansielle beredskabsinstrument.

Medlemslandene inviterer følgende til at deltage i platformen og dele oplysninger på fællesskabsniveau samt implementere forslag fra ovennævnte strategihåndbog nationalt.

Ydermere indbydes medlemslandene til at samle og bearbejde information om en fælles europæisk hjemmeside, som er målrettet både den brede befolkning og eksperter, styrke samarbejde med NGO'er og frivillige, og selv bidrage til at fremme 1-1-2 alarmnummeret nationalt.

Vedrørende "bevidstgørelse ("awareness-raising") i forhold til redningspersonels sikkerhed" lægger udkast til rådskonklusioner op til at skabe et overblik over problemet ved, at Kommissionen i samarbejde med medlemslandene udvikler et spørgeskema.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

7. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Ikke relevant.

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

Ikke relevant.

9. Høring

Sagen sendes ikke i høring

10. Regeringens holdning

Det er regeringens holdning, at Danmark kan støtte formandskabets udkast til rådskonklusioner, idet konklusionerne ses at kunne bidrage til at øge bevidstgørelse om og uddannelse inden for civilbeskyttelse.

I den forbindelse finder regeringen det positivt, at der i formandskabets udkast til rådskonklusioner alene anvises en række måder hvorpå Kommissionen og medlemslandene kan styrke "awareness-raising" uden at der dog skabes bindinger for, hvorledes dette skal ske.

11. Forhandlingssituationen

Udkast til rådskonklusioner har været drøftet på flere møder i rådsarbejdsgruppen for civilbeskyttelse (PROCIV) siden marts 2009.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 7: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontraktforhold*

KOM(2008)0893

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget fastsætter en procedure, hvorved Fællesskabet kan give medlemsstater bemyndigelse til at forhandle og indgå bilaterale aftaler med tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontrakt. Det fremgår af forslaget, at adgangen til at indgå sådanne aftaler antages at falde ind under Fællesskabets enekompetence. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold og vil allerede af den grund ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget, herunder at *det nu er udvidet til også at omfatte regionale og multilaterale aftaler*. Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 at redegøre for resultatet af Europa-Parlamentets behandling af forslaget.

1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 om lovvalgsregler for kontraktretlige forpligtelser (Rom I-forordningen) indeholder regler om, hvilket lands lovgivning der finder anvendelse for kontraktretlige forpligtelser på det civil- og handelsretlige område i situationer, hvor der skal foretages et valg mellem forskellige landes lovgivning.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontraktforhold (Rom II-forordningen) indeholder regler om, hvilket lands lovgivning der finder anvendelse for forpligtelser uden for kontrakt på det civil- og handelsretlige område i situationer, hvor der skal foretages et valg mellem forskellige landes lovgivning.

Det fremgår af det foreliggende forslag, at området for Rom I- og Rom II-forordningerne antages at falde ind under Fællesskabets enekompetence, således at medlemsstaterne ikke selv kan forhandle og indgå aftaler med tredjelande på de pågældende områder.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen Danmarks stilling finder derfor anvendelse.

Fællesskabet vil imidlertid ikke nødvendigvis indgå aftaler med tredjelande på alle områder, der er omfattet af enekompetencen. Det foreliggende forslag fastsætter på den baggrund en procedure, hvorved Fællesskabet – hvis Fællesskabet hverken har indgået eller vil indgå en fællesskabsaftale på det pågældende område – kan give medlemsstaterne bemyndigelse til at indgå bilaterale aftaler med tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende lovvalgsregler på det civil- og handelsretlige område, som helt eller delvis falder ind under anvendelsesområdet for Rom I- og Rom II-forordningerne.

Rom I- og Rom II-forordningerne er omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forordningerne er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Det foreliggende forordningsforslag er ligeledes omfattet af forbeholdet, jf. nedenfor.

Det bemærkes, at forslaget forhandles sammen med et tilsvarende forslag vedrørende det familieretlige område (KOM(2008)0894).

Det danske forbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forslaget, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold

Forslaget er fremsat under henvisning til artikel 61, litra c, og artikel 65 i EF-traktaten, der giver hjemmel til at vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion. Det følger af artikel 67, stk. 5, at sådanne foranstaltninger skal træffes i henhold til artikel 251, dvs. efter den fælles beslutningsprocedure.

Forslaget fastsætter en procedure for, at Fællesskabet kan bemyndige medlemsstaterne til at ændre eksisterende bilaterale aftaler eller til at forhandle og indgå nye bilaterale aftaler med tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende lovvalgsregler på det civil- og handelsretlige område, som helt eller delvist falder ind under anvendelsesområdet for Rom I- og Rom II-forordningerne.

Efter artikel 2, stk. 1, omfatter forslaget bilaterale aftaler mellem en medlemsstat og et tredjeland og regionale aftaler mellem et begrænset

antal medlemsstater og et begrænset antal tredjelande, der grænser op til Den Europæiske Unions medlemsstater, som angår lokale forhold, og som ikke er åben for tiltrædelse af andre stater.

Efter artikel 3 i forslaget skal en medlemsstat, der har til hensigt at indlede forhandlinger med et tredjeland om ændring af en eksisterende aftale eller om indgåelse af en ny aftale, som er omfattet af forordningsforslagets anvendelsesområde, give Kommissionen skriftlig meddelelse herom.

Efter artikel 4 skal Kommissionen herefter vurdere, om medlemsstaten kan fortsætte forhandlingerne med det pågældende tredjeland.

Hvis Fællesskabet endnu ikke har indgået en aftale med det pågældende tredjeland, undersøger Kommissionen, om der forventes indgået en relevant fællesskabsaftale med det pågældende tredjeland inden for *de næste 24 måneder*.

Hvis dette ikke er tilfældet, kan Kommissionen give bemyndigelse til medlemsstaten, hvis *tre* betingelser er opfyldt. Den første betingelse er, at medlemsstaten har godtgjort, at den har en særlig interesse i at indgå en bilateral sektoraftale med tredjelandet *som følge af økonomiske, geografiske, kulturelle, historiske, sociale eller politiske* bånd mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland. Den anden betingelse er, at Kommissionen finder, at den planlagte aftale *ikke vil gøre fællesskabsretten virkningsløs og ikke underminerer den korrekte anvendelse af den ordning*, der er indført ved disse bestemmelser. *Den tredje betingelse er, at den påtænkte aftale ikke vil underminere genstanden for og formålet med Fællesskabets politik for eksterne forbindelser som besluttet af Fællesskabet.*

Hvis Kommissionen konkluderer, at der ikke er hindringer for aftalens indgåelse, kan Kommissionen give medlemsstaten bemyndigelse til at indlede forhandlinger med det pågældende tredjeland, jf. artikel 5, stk. 1. Kommissionen kan om nødvendigt foreslå forhandlingsdirektiver og anmode om indføjelser af særlige klausuler i den *påtænkte* aftale. Aftalen skal indeholde en klausul om *enten fuld eller delvis opsigelse af aftalen, hvis der senere indgås en aftale mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater og det eller de samme tredjelande om det samme spørgsmål eller direkte erstatning af de relevante bestemmelser i aftalen med bestemmelser i en senere aftale mellem Det Europæiske Fællesskab eller Fællesskabet og dets medlemsstater og det eller de pågældende tredjelande om det samme spørgsmål*. Det fremgår af artikel 5, stk. 3, at Kommissionen træffer en begrundet afgørelse om, hvorvidt medlemssta-

ten kan indlede formelle forhandlinger, inden 90 dage efter modtagelse af meddelelsen i medfør af artikel 3.

Kommissionen kan ifølge artikel 6 deltage som observatør i forhandlingerne mellem medlemsstaten og tredjelandet.

Ifølge artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaten, inden der indgås en endelig aftale, meddele Kommissionen forhandlingsresultaterne og fremsende aftaleteksten. Herefter vurderer Kommissionen endeligt, om *medlemsstaten skal bemyndiges til at indgå aftalen*. Det fremgår af artikel 7, stk. 5, at Kommissionen *skal træffe en begrundet afgørelse herom inden 90 dage efter modtagelsen af meddelelsen omhandlet i stk. 1.*

Artikel 7a fastsætter den procedure, der skal følges af Kommissionen, hvis det vurderes, at der skal meddeles medlemsstaten afslag på ansøgningen om bemyndigelse til at indgå aftalen. Kommissionen skal i så fald i medfør af artikel 7a, stk. 1, afgive en udtalelse herom til Europa-Parlamentet og Rådet inden 90 dage efter modtagelsen af meddelelsen, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1. Den pågældende medlemsstat vil herefter have mulighed for at anmode Kommissionen om at indlede drøftelser med henblik på at finde en løsning.

Forslagets artikel 9 indeholder en overgangsbestemmelse for så vidt angår medlemsstater, der allerede har indledt forhandlinger med et tredjeland, men endnu ikke har indgået en aftale, når forordningen træder i kraft.

Det fremgår af forslagets artikel 10a, at forordningen *udløber tre år efter Kommissionens forelæggelse om tidligst 8 år af en rapport, der skal anbefale om forordningen skal udløbe eller erstattes af en ny forordning, jf. artikel 10.*

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forordningsforslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Det skyldes allerede det forhold, at forslaget som nævnt er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og derfor ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

5. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervssammenslutning, Dansk Industri, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Danske Regioner, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningen, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forsikring & Pension, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen i Danmark, Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut) og Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut).

Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører og Syddansk Universitet (Juridisk Institut) har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslagene.

Advokatsamfundet, Danmarks Rederiforening og Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut) har bemærket, at de støtter Justitsministeriets foreløbige holdning om, at forslagene bør udvides til også at omfatte regionale og multinationale aftaler.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forordningsforslaget anført, at forslaget vedrører et område, der hører under Fællesskabets enekompetence. Medlemsstaterne har således ikke kompetence til selv at indgå de nævnte bilaterale aftaler.

7. Andre landes kendte holdning

Regeringen er ikke bekendt med officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Forordningsforslaget er som nævnt omfattet af det danske forbehold, og Danmark deltager derfor ikke i den kommende vedtagelse af forslaget, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Regeringen er overordnet positiv over for forslaget. *Regeringen anser det navnlig for positivt, at der under forhandlingerne er opnået enighed om, at forslaget skal omfatte visse regionale og multilaterale aftaler.*

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har den 7. maj 2009 godkendt Kommissionens forslag med de ændringer, der er foretaget i forbindelse med forhandlingerne. Forslaget skal således kun forelægges for Europa-Parlamentet igen, hvis der foretages væsentlige ændringer.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejdes møde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om sagen blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg den 23. marts 2009.

Forslaget til forordning blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Dagsordenspunkt 8: Forslag til Rådets forordning om indførelse af en procedure for forhandling og indgåelse af bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende retternes kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme og retsafgørelser i ægteskabssager, forældreansvar og underholdspligt samt lovvalgsregler i forbindelse med underholdspligt*

KOM(2008)0894

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget fastsætter en procedure, hvorved Fællesskabet kan give medlemsstater bemyndigelse til at forhandle og indgå bilaterale aftaler med tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende retternes kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme og retsafgørelser i ægteskabssager, sager om forældreansvar og underholdspligt samt lovvalgsregler i forbindelse med underholdspligt. Det fremgår af forslaget, at adgangen til at indgå sådanne aftaler antages at falde ind under Fællesskabets enekompetence. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold og vil allerede af den grund ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget, *herunder at det nu er udvidet til også at omfatte to nordiske konventioner på det familieretlige område*. Formandskabet arbejder på at *opnå politisk enighed om forslaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009*.

1. Baggrund

Rådets forordning (EF) nr. 2201/2003 om kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabssager og i sager vedrørende forældreansvar og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1347/2000 (den nye Bruxelles II-forordning) indeholder regler om international kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i separations- og skilsmisssager og i sager vedrørende forældreansvar (forældremyndighed, barnets bolig, samvær mv.).

Rådets forordning (EF) nr. 4/2009 om kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og samarbejde vedrørende underholdspligt (Underholdspligtforordningen) indeholder regler om international kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser samt administrativt samarbejde vedrørende underholdspligt (børne- og ægtefællebidrag mv.).

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

Det fremgår af det foreliggende forslag, at området for de 2 forordninger antages at falde ind under Fællesskabets enekompetence, således at medlemsstaterne ikke selv kan forhandle og indgå aftaler med tredjelande på de pågældende områder.

Fællesskabet vil imidlertid ikke nødvendigvis indgå aftaler med tredjelande på alle områder, der er omfattet af enekompetencen. Det foreliggende forslag fastsætter på den baggrund en procedure, hvorved Fællesskabet – hvis Fællesskabet hverken har indgået eller vil indgå en fællesskabsaftale på det pågældende område – kan give medlemsstaterne bemyndigelse til at indgå bilaterale aftaler med tredjelande om sektorspørgsmål vedrørende retternes kompetence, anerkendelse og fuldbyrdelse af domme og retsafgørelser i sager om separation, skilsmisses, forældreansvar og underholdspligt samt vedrørende lovvalgsregler i forbindelse med underholdspligt.

De to forordninger er omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og forordningerne er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark. Med hjemmel i aftale af 19. oktober 2005 mellem Det Europæiske Fællesskab og Danmark om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, der er gennemført i Danmark ved lov nr. 1563 af 20. december 2006 om Bruxelles I-forordningen m.v., har Danmark dog på mellemfolkeligt grundlag tilsluttet sig bestemmelserne i Underholdspligtforordningen, bortset fra bestemmelserne om lovvalg og administrativt samarbejde. Det foreliggende forordningsforslag er ligeledes omfattet af forbeholdet, jf. nedenfor.

Det bemærkes, at forslaget forhandles sammen med et tilsvarende forslag vedrørende lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser og forpligtelser uden for kontraktforhold (KOM(2008)0893).

Det danske forbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forslaget, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. Indhold

Forslaget er fremsat under henvisning til artikel 61, litra c, artikel 65, artikel 67, stk. 2, og artikel 67, stk. 5, i Traktaten om oprettelse af Det Eu-

ropæiske Fællesskab, der giver hjemmel til at vedtage foranstaltninger vedrørende samarbejde om civilretlige – herunder familieretlige – spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, i det omfang de er nødvendige for det indre markeds funktion. Det følger af artikel 65, at sådanne foranstaltninger skal træffes i henhold til artikel 67, stk. 2, dvs. med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Forslaget fastsætter en procedure for, at Fællesskabet kan bemyndige medlemsstaterne til at ændre eksisterende bilaterale aftaler eller til at forhandle og indgå nye bilaterale aftaler med tredjelande om *spørgsmål, som helt eller delvist henhører under anvendelsesområdet for den nye Bruxelles II-forordning og Underholdspligtforordningen*.

Efter artikel 2, stk. 1, omfatter forslaget bilaterale aftaler mellem en medlemsstat og et tredjeland og de regionale aftaler, der er henvist til i den nye Bruxelles II-forordning og Underholdspligtforordningen. Det drejer sig om konventionen mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige indeholdende internationalprivatretlige bestemmelser om ægteskab, adoption og værgemål undertegnet i Stockholm den 6. februar 1931 (Den nordiske ægteskabskonvention) og konvention af 23. marts 1962 mellem Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om inddrivelse af underholdsbidrag (Den nordiske inddrivelseskonvention).

Efter artikel 3 i forslaget skal en medlemsstat, der har til hensigt at indlede forhandlinger med et tredjeland om ændring af en eksisterende aftale eller om indgåelse af en ny aftale, der er omfattet af forordningsforslagets anvendelsesområde, give Kommissionen skriftlig meddelelse herom.

Efter artikel 4 skal Kommissionen herefter vurdere, om medlemsstaten kan fortsætte forhandlingerne med det pågældende tredjeland. Hvis Fællesskabet allerede har indgået en aftale om det samme spørgsmål med det pågældende tredjeland, afslås medlemsstatens ansøgning uden videre af Kommissionen.

Hvis Fællesskabet endnu ikke har indgået en aftale med det pågældende tredjeland, undersøger Kommissionen, om der forventes indgået en relevant fællesskabsaftale med det pågældende tredjeland inden for den nærmeste fremtid.

Hvis dette ikke er tilfældet, kan Kommissionen give bemyndigelse til medlemsstaten, hvis *tre* betingelser er opfyldt. Den første betingelse er, at medlemsstaten har godtgjort, at den har en særlig interesse i at indgå en bilateral *aftale* med tredjelandet *som følge af økonomiske, geografi-*

ske, kulturelle, historiske, *sociale eller politiske* bånd mellem medlemsstaten og det pågældende tredjeland. Den anden betingelse er, at Kommission finder, at den planlagte aftale *ikke vil gøre fællesskabsretten virkningsløs og ikke underminere den korrekte anvendelse af den ordning*, der er indført ved disse bestemmelser. Den tredje betingelse er, at den påtænkte aftale *ikke vil underminere genstanden for og formålet med Fællesskabets politik for eksterne forbindelser som besluttet af Fællesskabet*.

Hvis Kommissionen konkluderer, at der ikke er hindringer for aftalens indgåelse, kan Kommissionen give medlemsstaten bemyndigelse til at indlede forhandlinger med det pågældende tredjeland, jf. artikel 5, stk. 1. Kommissionen kan om nødvendigt foreslå forhandlingsdirektiver og anmode om indføjeelse af særlige klausuler i den påtænkte aftale. Aftalen skal indeholde en klausul om *enten fuld eller delvis opsigelse af aftalen, hvis der senere indgås en aftale mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater og det eller de samme tredjelands om det samme spørgsmål eller direkte erstatning af de relevante bestemmelser i aftalen med bestemmelser i en senere aftale mellem Det Europæiske Fællesskab eller Fællesskabet og dets medlemsstater og det eller de pågældende tredjelands om det samme spørgsmål*. Det fremgår af artikel 5, stk. 3, at Kommissionen træffer en begrundet afgørelse om, hvorvidt medlemsstaten kan indlede formelle forhandlinger, inden 90 dage efter modtagelse af meddelelsen i medfør af artikel 3.

Kommissionen kan ifølge artikel 6 deltage som observatør i forhandlingerne mellem medlemsstaten og tredjelandet.

Ifølge artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaten, inden der indgås en endelig aftale, meddele Kommissionen forhandlingsresultaterne og fremsende aftaleteksten. Herefter vurderer Kommissionen endeligt, om *medlemsstaten skal bemyndiges til at indgå aftalen*. Det fremgår af artikel 7, stk. 5, at Kommissionen skal træffe en begrundet afgørelse herom inden 90 dage efter modtagelsen af meddelelsen omhandlet i stk. 1.

Artikel 7a fastsætter den procedure, der skal følges af Kommissionen, hvis det vurderes, at der skal meddeles medlemsstaten afslag på ansøgningen om bemyndigelse til at indgå aftalen. Kommissionen skal i så fald i medfør af artikel 7a, stk. 1, afgive en udtalelse herom til Europa-Parlamentet og Rådet inden 90 dage efter modtagelsen af meddelelsen, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1. Den pågældende medlemsstat vil her-

efter have mulighed for at anmode Kommissionen om at indlede drøftelser med henblik på at finde en løsning.

Forslagets artikel 9 indeholder en overgangsbestemmelse for så vidt angår medlemsstater, der allerede har indledt forhandlinger med et tredjeland, men endnu ikke har indgået en aftale, når forordningen træder i kraft.

Det fremgår af forslagets artikel 10a, at forordningen udløber tre år efter Kommissionens forelæggelse om tidligst 8 år af en rapport, der skal anbefale om forordningen skal udløbe eller erstattes af en ny forordning, jf. artikel 10.

3. Gældende dansk ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forordningsforslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Det skyldes allerede det forhold, at forslaget som nævnt er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og derfor ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

5. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring hos Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Erhvervssammenslutning, Dansk Industri, Danske Advokater, Danske Familieadvokater, Danske Regioner, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Chefer i Statsforvaltningen, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forsikring & Pension, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen i Danmark, Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut) og Handelshøjskolen i Århus (Juridisk Institut).

Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Statsforvaltningsdirektører og Syddansk Universitet (Juridisk Institut) har oplyst, at de ikke har bemærkninger til forslagene.

Advokatsamfundet, Danmarks Rederiforening og Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut) har bemærket, at de støtter Justitsministeriets foreløbige holdning om, at forslagene bør udvides til også at omfatte regionale og multinationale aftaler.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forordningsforslaget anført, at forslaget vedrører et område, der hører under Fællesskabets enekompetence. Medlemsstaterne har således ikke kompetence til selv at indgå de nævnte bilaterale aftaler.

7. Andre landes kendte holdning

Regeringen er ikke bekendt med officielle tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdning til forslaget.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Forordningsforslaget er som nævnt omfattet af det danske forbehold, og Danmark deltager derfor ikke i den kommende vedtagelse af forslaget, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Regeringen er overordnet positiv over for forslaget. *Regeringen anser det navnlig for positivt, at der under forhandlingerne er opnået enighed om, at forslaget skal omfatte de ovennævnte to nordiske konventioner, og at det ligeledes skal omfatte hele anvendelsesområdet for den nye Bruxelles II-forordning og Underholdspligtforordningen.*

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har den 7. maj 2009 godkendt Kommissionens forslag med de ændringer, der er foretaget i forbindelse med forhandlingerne. Europa-Parlamentet skal således kun høres over forslaget igen, hvis der foretages væsentlige ændringer i det.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Et grundnotat om sagen blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg den 23. marts 2009.

Forslaget til forordning blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Punkt 9: Udkast til rådskonklusioner om det videre arbejde med en fælles referenceramme for europæisk aftaleret

Revideret notat. Ændringerne er fremhævet med kursiv.

Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5.juni 2009 at fremlægge et udkast til rapport til Rådet om fastlæggelse af en fælles referenceramme for europæisk aftaleret. Der er tale om en opfølgning på den rapport, som det slovenske formandskab gav på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 17.-18. april 2008, og på de konklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008 om de grundlæggende retningslinjer for det fremtidige arbejde med at udarbejde en fælles referenceramme. I udkastet opregner formandskabet nogle retningslinjer for forskellige punkter, som Kommissionen bør inkludere i referencerammen, nemlig fælles aftaleretlige grundprincipper, definitioner af aftaleretlige nøglebegreber, standardregler baseret på grundprincipperne og nøglebegreberne, og forholdet til forbrugerretten. Det fastslås endvidere i udkastet, at det er for tidligt at tage stilling til, hvilken form den fælles referenceramme bør have, men at formen skal gøre det muligt at udarbejde et ikke-bindende instrument, der indeholder retningslinjer, som lovgiverne kan anvende på fællesskabsplan som fælles inspirations- eller referencekilde i lovgivningsprocessen. Danmark kan støtte formandskabets oplæg, herunder formandskabets forslag om, at Rådet godkender rapporten som udtryk for Rådets holdning til visse aspekter af den fælles referenceramme og oversender rapporten til Kommissionen med en opfordring om, at Kommissionen tager behørigt hensyn til den i det fremtidige arbejde med referencerammen.

1. Baggrund

Europa-Parlamentet har i de senere år vedtaget flere beslutninger om eventuel harmonisering af aftaleretten m.v. i EU-landene, og ved beslutning af 16. marts 2000 om Europa-Kommissionens arbejdsprogram anmodede Europa-Parlamentet om, at Kommissionen undersøgte, om en mere vidtgående harmonisering på det civilretlige område er blevet nødvendig som følge af det indre markeds funktion.

Det Europæiske Råd besluttede i 1999, at man for så vidt angik den materielle civilret ønskede en samlet undersøgelse af behovet for indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger for at fjerne hindringer for, at civile retssager forløber tilfredsstillende.

På denne baggrund fremlagde Kommissionen i juli 2001 en meddelelse om europæisk aftaleret (KOM(2001)0398). Formålet hermed var at skabe en bred debat om europæisk aftaleret og i den forbindelse få belyst, om –

og i givet fald hvordan – forskelle mellem de nationale aftaleretlige regler skaber vanskeligheder for en tilfredsstillende udvikling af EU's indre marked.

I forlængelse af meddelelsen fra juli 2001 fremlagde Kommissionen den 12. februar 2003 en handlingsplan om en mere sammenhængende europæisk aftaleret (KOM(2003)0068), hvori Kommissionen redegjorde for sine konklusioner efter høringen over meddelelsen fra juli 2001.

Den 22. september 2003 vedtog Rådet (konkurrenceevne) en resolution vedrørende Kommissionens handlingsplan. Formålet hermed var bl.a. over for Kommissionen at give udtryk for medlemsstaternes ønske om, at arbejdet kommer til at foregå i tæt samarbejde med Europa-Parlamentet og Rådet.

I april 2004 afholdt Kommissionen en konference om europæisk aftaleret. I konferencen deltog repræsentanter for medlemsstaterne, Europa-Parlamentet samt europæiske og nationale interesseorganisationer mv.

På baggrund af de modtagne bidrag og tilkendegivelser fremlagde Kommissionen den 11. oktober 2004 meddelelsen "Europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret: Vejen frem" (KOM(2004)0651) og iværksatte herefter første del af projektet, der vedrører udarbejdelse af en såkaldt fælles referenceramme.

Kommissionen etablerede i første omgang et netværk bestående af forskere, der fik til opgave at udarbejde et akademisk bud på en referenceramme, der vil kunne inddrages i det videre arbejde. Medlemsstaterne og interesseorganisationerne holdes orienteret om dette arbejde og har mulighed for at komme med forslag til forskningsgrupperne. Kommissionen søger derved at sikre, at resultatet af forskernetværkets arbejde kommer til at reflektere aktørernes behov.

Kommissionen afgav i september 2005 en første orienterende statusrapport vedrørende europæisk aftaleret (KOM(2005)0456) og afholdt den 26. september 2005 i samarbejde med det britiske formandskab en konference i London, hvor der også blev orienteret om status for arbejdet.

På rådsmøde den 28.-29. november 2005 (konkurrenceevne) blev der vedtaget en række rådskonklusioner, der opfordrede Kommissionen til også fremover i arbejdet med aftaleretsprojektet at inddrage og orientere medlemsstaterne og Europa-Parlamentet. Rådskonklusionerne indeholdt tillige en opfordring til medlemsstaterne om aktivt at samarbejde med

Kommissionen og til at bistå Kommissionen i arbejdet med at tilvejebringe nødvendig dokumentation. I rådskonklusionerne udtrykte Rådet endvidere anerkendelse af bl.a. den måde, hvorpå Kommissionen har tilrettelagt projektet, og det blev fremhævet, at der i arbejdet bør fokuseres på praktiske spørgsmål, således at resultatet giver reelle fordele for brugere og virksomheder.

På et møde den 19.-20. april 2007 traf Rådet (retlige og indre anliggender) beslutning om, at en eventuel fremtidig fælles referenceramme for europæisk aftaleret skulle drøftes i Den Civilretlige Komité med henblik på, at Rådet kunne fastlægge sin holdning hertil og herved bidrage til Kommissionens videre arbejde.

Kommissionen afgav den 25. juli 2007 sin anden statusrapport vedrørende den fælles referenceramme for europæisk aftaleret (KOM(2007)0447).

På rådsmødet den 17.-18. april 2008 (retlige og indre anliggender) vedtog Rådet en rapport om de foreløbige drøftelser af den fælles referenceramme.

Af rapporten fremgår det, at den fælles referenceramme skal udformes som et praktisk redskab, som kan anvendes af lovgiver på fællesskabsniveau i forbindelse med udformning af forslag til ny regulering og derved medvirke til at fremme ensartethed og sammenhæng i fællesskabsreguleringen.

Der blev taget afstand fra muligheden for via den fælles referenceramme at harmonisere medlemsstaternes aftaleret eller for at lade den fælles referenceramme udgøre et samlet sæt af aftaleretlige vilkår, som aftaleparterne i det enkelte tilfælde vil kunne træffe en ”lovvalgsaftale” om at anvende på det konkrete kontraktforhold.

Hvad angår referencerammens indhold vedtog Rådet, at den fælles referenceramme bør bestå af en række aftaleretlige definitioner, almindelige principper og modelregler, baseret på eksisterende fællesskabsregulering, national regulering og nationale retstraditioner samt på arbejdet i Kommissionens forskernetværk og anden tilgængelig forskning.

Rådet fandt således ikke, at referencerammen skulle være en systematisk samling af nationale retsprincipper, og det anbefales heller ikke at lade referencerammen være en (retligt bindende) konsolidering og systematisering af eksisterende fællesskabsregulering inden for aftaleretten.

Rådet fandt herudover, at referencerammen burde dække den samlede civile aftaleret, og altså ikke kun eksempelvis forbrugeraftaler.

Rådet fastslog herudover, at referencerammen skulle have karakter af ikke retligt bindende retningslinjer, som aftales mellem lovgiverne på fællesskabsniveau, med henblik på at lade referencerammen fungere som en fælles inspirationskilde i lovgivningsprocessen.

Rådet fastslog således, at referencerammen hverken i forhold til medlemsstaterne eller fællesskabets institutioner skulle være bindende.

Endelig tilsluttede Rådet sig, at Kommissionen arbejdede videre med sagen, men at Den Civilretlige Komité løbende skulle inddrages i arbejdet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008 vedtog Rådet en række konklusioner om de grundlæggende retningslinjer for det fremtidige arbejde med udarbejdelsen af den fælles reference-ramme, herunder om strukturen, anvendelsesområdet, respekt for forskellene i de nationale aftaleretlige systemer og EU-institutionernes engagement i sagen.

For at sikre den løbende opfølgning på sagen og med henblik på at ud-dybe og præcisere de vedtagne retningslinjer har formandskabet på baggrund af bl.a. yderligere drøftelser i Den Civilretlige Komité udarbejdet det foreliggende udkast til en ny rapport.

2. Indhold

Formandskabet har sat et udkast til en ny rapport til Rådet om fastlæg-gelse af en fælles referenceramme for europæisk aftaleret på dagsorde-nen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009. I udkastet opregner formandskabet nogle retningslinjer for forskellige punkter, som Kommissionen bør inkludere i referencerammen, nemlig fælles aftaleretlige grundprincipper, definitioner af aftaleretlige nøgle-begreber, standardregler baseret på grundprincipperne og nøglebegre-berne, og forholdet til forbrugerretten. Udkastet indeholder endvidere et afsnit om referencerammens form og en konklusion.

Fælles aftaleretlige grundprincipper

Der lægges med udkastet op til at fastlægge nogle fælles aftaleretlige grundprincipper, som med sikkerhed skal indgå i referencerammen. Ud-kastet indeholder således en ikke udtømmende opregning af disse prin-

cipper (princippet om kontraktfrihed, princippet om kontraktens bindende virkning og princippet om redelig handlemåde).

Definitioner af aftaleretlige nøglebegreber

Udkastet lægger op til at fastslå, at det fortsat er for tidligt præcist at gøre op med, hvilke definitioner af aftaleretlige nøglebegreber referencerammen skal indeholde. Det fremhæves dog bl.a. i udkastet, at det vil være nyttigt at præcisere visse nøglebegreber på området for forbrugeraftaler.

Standardregler baseret på grundprincipperne og nøglebegreberne

Udkastet lægger op til at fastslå, at udgangspunktet er, at de standardregler, baseret på grundprincipperne og nøglebegreberne, som skal indgå i den fælles referenceramme, bør være af generel karakter og bør affattes tilstrækkeligt bredt, således at de kan finde anvendelse i forhold til alle aftaleforhold. Der lægges endvidere op til at fastslå, at antallet af standardregler bør svare til, hvad der er nødvendigt i lyset af referencerammens anvendelsesområde og formål.

Forholdet til forbrugerretten

Udkastet lægger navnlig op til at fastslå vigtigheden af, at der sikres den fornødne overensstemmelse mellem indholdet af referencerammen og det forslag til direktiv om forbrugerrettigheder, som evt. måtte blive vedtaget til sin tid.

Referencerammens form

Det konstateres i udkastet, at det er for tidligt at tage stilling til, hvilken form den fælles referenceramme bør have, men at formen skal gøre det muligt at udarbejde et ikke-bindende instrument, der indeholder retningslinjer, som lovgiverne kan anvende på fællesskabsplan som fælles inspirations- eller referencekilde i lovgivningsprocessen.

Konklusion

Udkastet lægger op til en anbefaling til Rådet om, at Rådet godkender rapporten som udtryk for Rådets holdning til visse aspekter af den fælles referenceramme og oversender rapporten til Kommissionen med en opfordring om, at Kommissionen tager behørigt hensyn til den i det fremtidige arbejde med referencerammen.

Der lægges endvidere op til, at rapporten sendes til Europa-Parlamentet til orientering, og at Den Civilretlige Komité løbende følger Kommissionens videre arbejde med den fælles referenceramme.

3. Gældende dansk ret

Aftaleretten er i Danmark en del af privatreten (i modsætning til den offentlige ret) og en del af formueretten (i modsætning til f.eks. familieretten). Regler om aftalers indgåelse, gyldighed og fortolkning er almindelig aftaleret i den forstand, at reglerne er fælles for de fleste aftaler. Regler om aftalers indhold og opfyldelse/misligholdelse er en anden central del af aftaleretten.

Aftaleretten er i vidt omfang lovreguleret, men der gælder også en række ulovbestemte principper mv., f.eks. en række fortolkningsregler, som anvendes af domstole og klagenævn. Endvidere er der på mange væsentlige områder inden for erhvervslivet udarbejdet standardvilkår eller standardaftaler, f.eks. AB 92 vedrørende entrepriserforhold.

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

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

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

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

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

Der findes endvidere en række love, som regulerer visse aftaleretlige forhold inden for bestemte områder, f.eks. søloven, lov om internationale fragtaftaler, forsikringsaftaleloven, pakkerejsloven, lejeloven og konkursloven. Visse love indeholder både aftaleretlige og offentligretlige regler, f.eks. lov om visse betalingsmidler. Andre retsområder, eksem-

pelvis det arbejdsretlige, er kendetegnet ved en høj grad af aftalebaseret regulering.

På forbrugerområdet er der i de seneste årtier ud over de særlige forbrugerregler i aftaleloven og købeloven gennemført en omfattende aftaleretlig lovgivning om bestemte aftaletyper mv. Det gælder f.eks. kreditaftaleloven, lov om visse forbrugerftaler, lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom og lov om forbrugerbeskyttelse ved aftaler, der giver brugsret til fast ejendom på timesharebasis. Bortset fra lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom indeholder de sidstnævnte love bestemmelser, der gennemfører EU-direktiver i dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Formandskabets udkast til rapport har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Formandskabets udkast til rapport har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Formandskabets udkast til rapport rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdning

Der foreligger ingen officielle tilkendegivelser om andre landes holdning til formandskabets udkast til rapport.

8. Dansk holdning

Danmark kan støtte formandskabets udkast, herunder bemærkningerne om referencerammens form og den konklusion, der lægges op til med udkastet.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres over formandskabets udkast til rapport.

10. Juridisk Specialudvalg

Sagen har i forbindelse med den rapport, som det slovenske formandskab gav på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 17.-18. april 2008, været behandlet på et møde i Juridisk Specialudvalg den 1. april 2008.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget

Kommissionens meddelelse fra 2001 tillige med et grundnotat herom blev sendt til Europaudvalget den 13. september 2001. Kommissionens handlingsplan fra 2003 tillige med et grundnotat herom blev sendt til Europaudvalget den 3. april 2003. Et revideret grundnotat blev den 5. maj 2003 sendt til Europaudvalget.

Samlenotat vedrørende rådsmødet (konkurrenceevne) den 22. september 2003, hvor Rådets resolution fra september 2003 var på dagsordenen, blev sendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 12. september 2003.

Kommissionens meddelelse ”Europæisk aftaleret og revision af gældende EU-ret: Vejen frem” er den 13. december 2004 sendt til Europaudvalget og Retsudvalget.

Samlenotat vedrørende rådsmødet (konkurrenceevne) den 28.-29. november 2005, hvor Rådets konklusioner var på dagsordenen, blev sendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 17. november 2005.

Samlenotat vedrørende rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19.-20. april 2007, hvor overvejelser om den videre proces i forbindelse med projektet om den fælles referenceramme var på dagsordenen, blev sendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 10. april 2007.

Samlenotat vedrørende rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007, hvor det var forventet, at formandskabet ville have orienteret om status for arbejdet med europæisk aftaleret, blev sendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 22. november 2007.

Samlenotat vedrørende rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 17.-18. april 2008, hvor det slovenske formandskab forelagde en rapport, blev sendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 2. april 2008.

Samlenotat vedrørende rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, hvor konklusionerne om de grundlæggende retningslinjer for det fremtidige arbejde med udarbejdelsen af den fælles

referenceramme blev vedtaget, blev sendt til Europaudvalget og Retsudvalget den 6. november 2008.

Punkt 10: Forslag til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA

KOM(2009)0135

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 kort at orientere om de igangværende forhandlinger om et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår seksuelt misbrug mv., beskyttelse af og bistand til ofre samt forebyggelse af seksuelt misbrug mv. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling til forslaget. Danmark er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Den 25. marts 2009 fremsatte Kommissionen et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn samt børnepornografi. Formålet med forslaget er at sikre, at der sker en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn samt børnepornografi (2004/68/RIA). Forslaget bygger på den gældende rammeafgørelse og Europarådets konvention om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug. Kommissionen har derudover medtaget en række nye elementer.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af misbrug af børn mv. er fremsat under henvisning til TEU, særligt artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b. Ifølge artikel 29 har Unionen som mål at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed

og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Det fremgår af artikel 31, stk. 1, litra e, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af regler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for bl.a. organiseret kriminalitet. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

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

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

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Strafbare handlinger

Seksuelt misbrug

Efter forslaget skal staterne kriminalisere seksuel omgængelse med børn under den (nationalt fastsatte) seksuelle lavalder og seksuel omgængelse med børn, hvor der er gjort brug af tvang, magt eller trusler. Et barn defineres i forslaget som en person under 18 år. Det skal endvidere være strafbart at tvinge et barn til seksuel omgængelse med tredjemand eller med et seksuelt formål at foranledige, at et barn under den seksuelle lavalder overværer seksuelt misbrug eller seksuelle aktiviteter.

Endelig skal det være strafbart med seksuelt formål at foranledige, at et barn deltager i virkelig eller simuleret seksuel adfærd eller udstilling af kønsorganer, herunder ved hjælp af informations- og kommunikationsteknologi.

Forslagene har ikke til formål at kriminalisere frivillige seksuelle aktiviteter mellem børn.

Seksuel udnyttelse

Efter forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere en række forhold vedrørende børns medvirken i prostitution eller pornografiske optrædener. Medlemsstaterne skal således kriminalisere det at rekruttere eller tvinge et barn til prostitution eller medvirken i en pornografisk optræden og at profitere af eller på anden måde at udnytte et barn i forbindelse med prostitution eller pornografiske optrædener. Endelig skal det være strafbart som kunde eller tilskuer at deltage i sådanne aktiviteter.

Børnepornografi

Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre, at det er strafbart at fremstille, distribuere, udbrede, transmittere, udbyde, levere, anskaffe, besidde eller stille børnepornografi til rådighed. Endvidere skal det være strafbart ved hjælp af et informationssystem at skaffe sig adgang til børnepornografi.

Visse forberedende handlinger

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere en række handlinger, der foretages med henblik på at begå et af de ovenfor omtalte forhold.

Medlemsstaterne skal således sikre, at det er strafbart for en voksen person via et informationssystem at opfordre et barn til at mødes, når barnet ikke har nået den seksuelle lavalder, og opfordringen fremsættes med henblik på seksuelt misbrug af barnet og følges op af faktiske handlinger, der leder til et sådant møde (såkaldt ”grooming”).

Medlemsstaterne skal endvidere kriminalisere udbredelse af materiale, der reklamerer for mulighed for at begå seksuelt misbrug af børn mv. Det samme gælder tilrettelæggelse af rejsearrangementer med det formål at begå seksuelt misbrug af børn mv.

Forsøg og medvirken

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne kriminalisere medvirken til og forsøg på de ovenfor omtalte strafbare handlinger. Undtaget fra kriminalisering er forsøg på at begå de ovenfor omtalte forberedende handlinger, f.eks. forsøg på ”grooming”.

2.2.2. Sanktioner

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat sikre, at fysiske personer, der begår de ovenfor omtalte strafbare handlinger, som udgangspunkt kan straffes med fængsel indtil 6 år.

Under skærpende omstændigheder skal et forhold kunne straffes med fængsel indtil 10 år. Som eksempel på skærpende omstændigheder nævnes bl.a. tilfælde, hvor forholdet blev begået af et familiemedlem, af flere gerningsmænd eller af en person, som tidligere er straffet for tilsvarende forhold. Under særligt skærpende omstændigheder skal et forhold kunne straffes med fængsel indtil 12 år. Som særligt skærpende omstændigheder nævnes tilfælde, hvor barnet er blevet bragt i livsfare eller forvoldt særlig alvorlig skade.

Juridiske personer, der ifalder strafansvar i forbindelse med seksuelt misbrug af børn, skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner skal omfatte bødestraffe, men kan også omfatte en række andre sanktioner, såsom udelukkelse fra at modtage offentlige ydelser eller forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed.

2.2.3. Straffemyndighed

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat have straffemyndighed (jurisdiktion) i forhold til seksuelt misbrug af børn mv., der begås i den pågældende medlemsstat.

Forslaget pålægger endvidere medlemsstaterne at have straffemyndighed i forhold til seksuelt misbrug af børn mv., der begås i udlandet, når forholdet har tilknytning til den enkelte medlemsstat. En sådan tilknytning foreligger, når gerningsmanden eller ofret har statsborgerskab eller sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat, eller når forholdet er begået for at skaffe en juridisk person, der har hjemsted i den pågældende medlemsstat, vinding.

Når seksuelt misbrug af børn mv. begås af en person, der er statsborger eller har sædvanlig bopæl i en medlemsstat, er den pågældende medlemsstat efter forslaget endvidere forpligtet til at have straffemyndighed, uanset om forholdet er strafbart på gerningsstedet (dvs. uden krav om dobbelt strafbarhed). I denne situation må det endvidere ikke stilles som betingelse for at udøve straffemyndighed, at ofret har foretaget anmeldelse på gerningsstedet.

Når et forhold begås ved hjælp af et informationssystem (f.eks. ved udbredelse af børnepornografi via internettet), skal hver medlemsstat endelig sikre, at forholdet er omfattet af medlemsstatens straffemyndighed, når adgang til informationssystemet opnås fra medlemsstatens område, uanset hvor informationssystemet befinder sig.

Forslaget indeholder endelig regler, der skal sikre en hensigtsmæssig koordinering af retsforfølgningen i tilfælde af, at en lovovertrædelse hører under flere medlemsstaters straffemyndighed.

2.2.4. Efterforskning og retsforfølgning

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at der kan efterforskes og rejses tiltale i sager om seksuelt misbrug af børn mv., uanset om ofret har anmeldt forholdet eller trukket sin anmeldelse tilbage.

Forslaget indeholder også elementer, som skal bidrage til, at seksuelt misbrug af børn mv. bliver anmeldt oftere. Medlemsstaterne skal bl.a. sikre, at regler om tavshedspligt ikke er til hinder for, at personer, som i kraft af deres arbejde har kontakt med børn, kan anmelde formodede tilfælde af seksuelt misbrug til de kompetente myndigheder.

Medlemsstaterne skal derudover sikre, at der kan rejses tiltale i en tilstrækkelig lang periode efter, at ofret har nået myndighedsalderen. Denne periodes længde skal svare til forbrydelsens grovhed.

Medlemsstaterne pålægges endvidere at sikre en effektiv efterforskning og tiltalerejsning i forbindelse med sager om seksuelt misbrug af børn mv. Medlemsstaterne skal bl.a. tillade, at myndighederne kan anvende falsk identitet under efterforskning af sager, hvor det strafbare forhold er begået ved hjælp af et informationssystem (f.eks. ved udbredelse af børnepornografi via internettet). Myndighederne skal endvidere sættes i stand til at identificere ofre for seksuelt misbrug mv., herunder navnlig ved analyse af børnepornografisk materiale.

Endelig skal det være muligt ikke at retsforfølge ofre for seksuelt misbrug mv. eller (i det mindste) ikke at pålægge dem sanktioner for deres indblanding i ulovlige handlinger, som er en direkte følge af, at de har været udsat for misbrug.

2.2.5. Ofre

Ifølge forslaget skal børn, der udsættes for seksuelt misbrug, altid anses for særligt sårbare ofre. Et særligt sårbart offer har i henhold til ramme-

afgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA) et særligt krav på beskyttelse. Ifølge forslaget skal rammeafgørelsens artikel 4 efter omstændighederne også finde anvendelse på ofrets familie. Ofrets familie vil herefter have krav på at modtage nogle af de samme oplysninger som ofret bl.a. om ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen.

Forslaget indeholder også bestemmelser, der skal forhindre, at et barneoffer for seksuelt misbrug – under efterforskningen eller straffesagen – udsættes for nye krænkelse (såkaldt ”sekundær viktimisering”).

Under efterforskningen skal medlemsstaterne sikre, at forhør af et barneoffer finder sted uden ugrundet ophold efter anmeldelsen og om nødvendigt i lokaler, der er indrettet til formålet. Antallet af forhør skal begrænses mest muligt og foretages af en person, der er uddannet hertil. Et barneoffer skal under efterforskningen kunne være ledsaget af sin advokat eller en anden voksen person efter eget valg.

Hvis ofrets værger mv. ikke er i stand til at repræsentere ofret, skal der efter omstændighederne udpeges en særlig repræsentant. De særlige foranstaltninger, der træffes for at beskytte og bistå et offer, skal vedtages efter en konkret vurdering af de særlige forhold, der gør sig gældende for det enkelte offer. Ofre skal endvidere om nødvendigt have adgang til gratis retshjælp og gratis repræsentation i straffesager.

Forhør, der foretages under efterforskningen, skal kunne videooptages og anvendes som bevis i straffesagen. Under selve straffesagen (hovedforhandlingen), skal retsmødet kunne finde sted for lukkede døre. Barneofferet skal endvidere kunne afhøres uden at være fysisk til stede.

2.2.6. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.

En person, der dømmes for seksuelt misbrug af børn mv., skal ifølge forslaget underkastes en vurdering af vedkommendes farlighed og risiko for at falde tilbage i ny kriminalitet (recidiv) med henblik på at fastlægge behovet for rettighedsfrakendelse eller andre foranstaltninger, der kan mindske risikoen for gentagelse af det seksuelle misbrug mv.

Medlemsstaterne skal sikre, at personer, der vurderes at være farlige og i risiko for recidiv, kan idømmes foranstaltninger, der midlertidigt eller varigt udelukker de pågældende fra at udøve hverv med regelmæssig kontakt med børn. En sådan rettighedsfrakendelse skal indføres i strafferegisteret i den dømmende medlemsstat. Forslaget indeholder endvidere

bestemmelser, der skal sikre, at rettighedsfrakendelsen også får virkning i de øvrige medlemsstater. Medlemsstaterne skal således efter anmodning videregive oplysninger om rettighedsfrakendelse til de øvrige medlemsstater. Medlemsstaterne skal endvidere anerkende og håndhæve andre landes foranstaltninger (gensidig anerkendelse).

Personer, der er tiltalt eller dømt for seksuelt misbrug af børn mv., skal have adgang til (tilbydes) behandlingsprogrammer mv. med henblik på at forebygge seksuelt misbrug af børn. Personer, der frygter at de måske vil begå seksuelt misbrug af børn mv., skal om nødvendigt også have adgang til behandlingsprogrammerne.

Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre, at adgangen til en internet-adresse efter omstændighederne kan blokeres, når internetadressen indeholder eller udbreder børnepornografi.

2.2.7. Øvrigt

Endelig indeholder forslaget en række regler af mere teknisk karakter, herunder om ophævelse af den gældende rammeafgørelse samt tidspunkt for den foreslåede rammeafgørelses gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Strafbare handlinger og sanktioner

3.1.1. Seksuelt misbrug

Efter straffelovens § 216, stk. 1, straffes for voldtægt den, der tiltvinger sig samleje ved vold eller trussel om vold. Straffen er fængsel indtil 8 år. Har voldtægten haft en særlig farlig karakter, eller foreligger der i øvrigt særligt skærpende omstændigheder, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 216, stk. 2. Efter straffelovens § 217 straffes med fængsel indtil 4 år den, der skaffer sig samleje ved anden ulovlig tvang efter § 260 end ved vold eller trussel om vold.

Den, der har samleje med et barn under 15 år, straffes med fængsel indtil 8 år, jf. straffelovens § 222, stk. 1. Har barnet været under 12 år, eller har gerningsmanden skaffet sig samlejet ved tvang eller fremsættelse af trusler, kan straffen stige til fængsel indtil 12 år, jf. § 222, stk. 2. Efter § 222, stk. 3, skal det ved straffastsættelsen efter stk. 1 og stk. 2, 1. led, indgå som en skærpende omstændighed, at gerningsmanden har skaffet sig samlejet ved udnyttelse af sin fysiske eller psykiske overlegenhed.

Den, der ved udnyttelse af en persons sindssygdom eller mentale retardering skaffer sig samleje uden for ægteskab med den pågældende, straffes med fængsel indtil 4 år, jf. straffelovens § 218, stk. 1. Det samme gælder den, der skaffer sig samleje uden for ægteskab med en person, der befinder sig i en tilstand, i hvilken den pågældende er ude af stand til at modsætte sig handlingen, § 218, stk. 2.

Efter straffelovens § 219 straffes med fængsel indtil 4 år den, der er ansat eller tilsynsførende ved bl.a. børne- eller ungdomshjem, hvis den pågældende har samleje med nogen, der er optaget i institutionen.

Efter straffelovens § 223, stk. 1, straffes med fængsel indtil 4 år den, som har samleje med en person under 18 år, der er den pågældendes adoptivbarn, stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse. Den, som under groft misbrug af en på alder og erfaring beroende overlegenhed forfører en person under 18 år til samleje, straffes efter § 223, stk. 2, ligeledes med fængsel indtil 4 år.

De nævnte bestemmelser finder tilsvarende anvendelse med hensyn til anden kønslig omgængelse end samleje, herunder anden kønslig omgængelse med en person af samme køn, jf. straffelovens §§ 224 og 225.

Efter straffelovens § 232 straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år den, der ved uterligt forhold krænker blufærdigheden eller giver offentlig forargelse. Der skal være tale om et ”uterligt” forhold, hvilket indebærer, at forholdet skal have relation til det kønslige (seksuelle) og være af en vis grovhed, uden at det nødvendigvis skal være utugtigt, jf. i øvrigt nedenfor om straffeloven §§ 230 og 235. Bestemmelsen omfatter bl.a. visse befølinger, fotografering eller beluring af afklædte personer, uterlige opfordringer og blottelse af kønsdele eller samleje mv. i andres påsyn.

3.1.2. Seksuel udnyttelse

Efter straffelovens § 228 straffes for rufferi den, der forleder nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre, den der for vindings skyld forleder nogen til kønslig usædelighed med andre eller den der afholder nogen, der driver erhverv ved kønslig usædelighed, fra at opgive det, eller som holder bordel. Straffen er fængsel indtil 4 år. På samme måde straffes bl.a. den, der tilskynder eller bistår en person under 21 år til at søge erhverv ved kønslig usædelighed, jf. stk. 2.

Den, der fremmer kønslig usædelighed ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand, eller som udnytter en

andens erhverv ved kønslig usædelighed, straffes med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med bøde, jf. straffelovens § 229. Efter § 229, stk. 2, straffes med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde den, der udlejer værelse i hotel eller gæstgiveri til benyttelse til erhvervsmæssig utugt.

Den, der som kunde mod betaling eller løfte om betaling har samleje med en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, jf. straffelovens § 223 a.

Efter straffelovens § 235 a, stk. 1, (der indsættes i straffeloven pr. 1. juli 2009) straffes den, der rekrutterer eller i øvrigt medvirker til, eller som udnytter, at en person under 18 år deltager i en forestilling med utugtig optræden med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særlig skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år. Som særlig skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om forestillinger af mere systematisk eller organiseret karakter.

Den, der som tilskuer overværer en utugtig forestilling med deltagelse af en person under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. straffelovens § 235 a, stk. 2.

3.1.3. Børnepornografi

Efter straffelovens § 230 straffes den, der optager utugtige fotografier, film eller lignende af en person under 18 år med forsæt til at sælge eller på anden måde at udbrede materialet. Straffen er bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder fængsel indtil 6 år. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om optagelser af mere systematisk eller organiseret karakter.

Optagelserne skal for at være omfattet af bestemmelsen indeholde ”utugtig” materiale, jf. også straffelovens § 235. Bestemmelsen omfatter således bl.a. optagelser af et seksuelt forhold i form af samleje eller anden kønslig omgængelse end samleje med en person under 18 år. Efter forarbejderne må der i øvrigt lægges vægt på, om optagelsen viser en person under 18 år, der deltager i kønsligt forhold, eller over for hvem der i forbindelse med optagelsen må antages at være foretaget en groft krænkende handling, f.eks. ved at anvende den pågældende som model for foto-

grafering af kønsdele eller af seksuelt prægede berøringer. Almindelige nøgenbilleder, hvor der ikke fokuseres på kønsdelene, falder derimod efter forarbejderne uden for bestemmelsen.

Straffelovens § 230 omfatter optagelse, der sker med henblik på salg eller anden udbredelse. Kerneområdet er optagelse af fotografier mv., som efterfølgende anvendes til fremstilling af materiale, der udbydes til salg. Bestemmelsen er imidlertid ikke begrænset til salg eller anden udbredelse som led i erhvervsmæssig virksomhed, og den omfatter således også tilfælde, hvor optagelserne gøres tilgængelige vederlagsfrit på internettet, eller hvor udbredelsen sker ved bytte eller i en lukket kreds, herunder i foreninger med et begrænset antal medlemmer. Bestemmelsen omfatter derimod som udgangspunkt ikke private (utugtige) optagelser af unge under 18 år, idet dette normalt ikke vil ske med henblik på salg eller anden udbredelse. Selve den handling, der optages, kan dog være strafbar efter andre bestemmelser i straffeloven, f.eks. straffelovens § 222 om samleje med et barn under 15 år eller § 232 om blufærdighedskrænkelser.

Den, som udbreder utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år eller under særligt skærpende omstændigheder med fængsel indtil 6 år, jf. straffelovens § 235. Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor barnets liv udsættes for fare, hvor der anvendes grov vold, hvor der forvoldes barnet alvorlig skade, eller hvor der er tale om udbredelse af mere systematisk eller organiseret karakter. Bestemmelsen omfatter enhver form for udbredelse, herunder eksport, distribution, transmission mv.

Efter § 235, stk. 2, straffes den, som besidder eller mod vederlag gør sig bekendt med utugtige fotografier eller film, andre utugtige visuelle gengivelser eller lignende af personer under 18 år, med bøde eller fængsel indtil 1 år. Besiddelse af utugtige billeder af en person, der er fyldt 15 år, er dog ikke omfattet, hvis den pågældende har givet samtykke til besiddelsen, jf. stk. 3. "Besiddelse" af børnepornografisk materiale omfatter tilfælde, hvor et billede mv. lagres på f.eks. videobånd, harddisk, diskette eller USB-nøgle, således at den pågældende kan kalde billedet frem igen. Den blotte betragtning af tv-udsendelser (f.eks. sendt via satellit) eller af billeder på internettet, hvor der måtte være fri adgang (uden krav om betaling af vederlag) til børnepornografisk materiale, er ligeledes (pr. 1. juli 2009) omfattet af bestemmelsen.

3.1.4. Forsøg og medvirken

Forsøg på og medvirken til overtrædelse af de ovenfor omtalte straffelovsbestemmelser er strafbart i medfør af straffelovens § 21 og § 23.

3.1.5. Juridiske personer

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde.

3.2. Straffemyndighed

Straffelovens §§ 6-12 indeholder de almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed. Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole.

Hovedreglen om dansk straffemyndighed er det såkaldte territorialprincip, jf. straffelovens § 6, hvorefter handlinger, som er begået i Danmark, hører under dansk straffemyndighed. Herudover følger det af straffelovens §§ 7-8 b, at handlinger, som er begået uden for Danmark, i en række nærmere bestemte tilfælde hører under dansk straffemyndighed. Det gælder f.eks. efter omstændighederne, når en lovovertrædelse er begået i udlandet af en dansk statsborger eller mod en dansk statsborger (jf. henholdsvis straffelovens § 7 om det aktive personalprincip og § 7 a om det passive personalprincip).

Efter straffelovens § 8, nr. 5, om det såkaldte universalprincip omfatter dansk straffemyndighed handlinger, som foretages uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed. Ved ”internationale bestemmelser” forstås bl.a. bestemmelser i rammeafgørelser vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union.

3.3. Efterforskning og retsforfølgning

Personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, har pligt til at underrette kommunen, hvis de i forbindelse med deres arbejde får mistanke om, at en mindreårig har behov for særlig støtte (f.eks. seksuelle overgreb i familien), jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 1336 af 30. november 2007 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Efterforskning forudsætter ikke, at der forudgående er indgivet en anmeldelse. En anmelder kan heller ikke forhindre videre efterforskning ved at trække sin anmeldelse tilbage.

Rigspolitiet, Nationalt IT-efterforskningscenter (NITEC) yder bistand til politikredsene som led i efterforskningen og retsforfølgningen af kriminalitet, der er begået under anvendelse af IT, herunder i sager vedrørende børnepornografi og ”grooming”. Politiet overvejer løbende, om der i de konkrete tilfælde er behov for at træffe særlige efterforskningsmæssige foranstaltninger.

NITEC har til brug for politiets efterforskning af sager om børnepornografi udviklet en national database, som indeholder billede og filmmateriale af seksuelle overgreb mod børn. NITEC indgår endvidere i et internationalt netværk bestående af ca. 30 IT-efterforskere, som aktivt deltager i arbejdet med at identificere ofre på børnepornografiske billeder og gerningsmændene bag disse billeder. NITEC kan bl.a. foretage søgning i billeddatabaser i Sverige og Interpol med henblik på at fastlægge, om serien er kendt, og om offer og gerningsmand er identificeret.

Når efterforskningen er afsluttet, afgør anklagemyndigheden, om der skal rejses tiltale. Tiltale rejses kun, hvis anklagemyndigheden vurderer, at dette vil føre til domfældelse, jf. retsplejelovens § 96, stk. 2.

Tiltale rejses bl.a. ikke, hvis der er indtrådt forældelse efter straffelovens §§ 93-94, jf. straffelovens § 92. Forældelsesfristen for overtrædelse af bestemmelserne i straffelovens kapitel 24 varierer fra 2 til 15 år, jf. § 93, stk. 1, nr. 1-4. Fristen regnes som udgangspunkt fra den dag, da den strafbare virksomhed er ophørt, jf. § 94, stk. 1. Efter straffelovens § 94, stk. 4, regnes forældelsesfristen for bl.a. overtrædelse af straffelovens §§ 210, 216-220, 222 og 223, dog tidligst fra den dag, hvor den forurettede fylder 18 år. Det samme gælder overtrædelse af straffelovens §§ 224 og 225, jf. §§ 216-220, 222 og 223.

Efter retsplejelovens §§ 721-722 kan anklagemyndigheden efter omstændighederne beslutte, at en sag skal ende med påtaleopgivelse eller tiltalefrafald. Bestemmelserne er udtryk for det almindelige opportunitetsprincip, hvorefter anklagemyndigheden har rådigheden over sagen og derfor selv afgør, hvilke sager der skal indbringes for domstolene. Anklagemyndigheden kan f.eks. vælge at frafalde tiltale, hvis der foreligger

særlig formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn, jf. § 722, stk. 2.

3.4. Ofre

3.4.1. Advokatbistand mv.

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder menneskehandel (straffelovens § 262 a). Ifølge de nævnte regler beskikker retten en advokat for den, der er forurettet, når den pågældende fremsætter begæring om det, eller efter politiets begæring. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

Politiet vejleder den forurettede om adgangen til advokatbeskikkelse. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring. Politiet og anklagemyndigheden vejleder i øvrigt i fornødent omfang den forurettede om vedkommendes retsstilling og om sagens forventede forløb mv., jf. nærmere bekendtgørelse nr. 1108 af 21. september 2007 om politiets og anklagemyndighedens pligt til at vejlede og orientere forurettede i straffesager og til at udpege en kontaktperson for forurettede.

3.4.2. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen

Politiet kan efter retsplejelovens § 750 foretage afhøringer, men kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring, og ingen tvang må anvendes for at få nogen til at udtale sig. Ved afhøringer i retten har vidnet som udgangspunkt pligt til at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 168. Afhøring skal ske på en måde, der er egnet til at fremkalde en tydelig og sandfærdig forklaring. Afhøring af vidner foretages som udgangspunkt direkte for den ret, ved hvilken sagen behandles, jf. retsplejelovens § 174, stk. 1.

Efter retsplejelovens § 872 kan politiets afhøring af et barn, når afhøringen er optaget på video (videoafhøring), benyttes som bevis under hovedforhandlingen. Rigsadvokaten har i meddelelse nr. 2/2007 fastsat nærmere retningslinjer for behandling af sager om seksuelt misbrug af børn og videoafhøring af børn i sådanne sager.

I meddelelsen anføres, at politiet forud for videoafhøringen bør drøfte spørgsmålet om, hvem der skal ledsage barnet i afhøringslokalet med forældrene (i det omfang de ikke er involverede i forbrydelsen) og even-

tuelt tillige med et større barn (fra 8 år). Hvis der er et særligt behov for at styrke barnets tryghed, kan der i stedet for en bisidder fra socialforvaltningen være en såkaldt tryghedsskabende person (f.eks. en pædagog fra barnets daginstitution eller en bedsteforælder, som ikke forventes senere at skulle afgive vidneforklaring) til stede i afhøringslokalet.

Bistandsadvokaten overværer afhøringen fra et tilstødende lokale ("monitorrummet"). Genafhøring af barnet bør kun ske, hvis det findes rimeligt begrundet, for at den mistænkte eller sigtede kan varetage sit forsvar. En begæring om, at der foretages genafhøring af barnet, skal fremsættes snarest muligt derefter, jf. retsplejelovens § 745 e, stk. 2.

Bevisførelse om barnets almindelige troværdighed kan kun finde sted på den måde og i den udstrækning, som retten bestemmer, jf. retsplejelovens § 185. Det samme gælder bevisførelse i sædelighedssager om barnets tidligere seksuelle adfærd. En sådan bevisførelse kan kun tillades, hvis den kan antages at være af væsentlig betydning for sagen.

Efter retsplejelovens § 29 kan retten bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning), bl.a. når sagens behandling i et offentligt retsmøde vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse. I alvorlige sædelighedssager lukkes dørene under den forurettedes forklaring, når den pågældende anmoder om det.

3.5. Forebyggelse af seksuelt misbrug mv.

Rettighedsfrakendelse og meddelelse af pålæg

Efter straffelovens § 79 kan den, der findes skyldig i et strafbart forhold, frakendes retten til fortsat at udøve virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, såfremt forholdet begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen eller hvervet. Det samme gælder udøvelse af anden virksomhed (herunder virksomhed der indebærer hyppig kontakt med børn), når særlige omstændigheder taler derfor.

Efter straffelovens § 236 kan den, der findes skyldig i en alvorlig sædelighedsforbrydelse, ved dom gives pålæg om ikke at indfinde sig i visse offentligt tilgængelige områder og institutioner mv. Der er efter bestemmelsen endvidere adgang til at give pålæg om ikke at lade børn tage ophold hos sig eller uden politiets tilladelse selv at tage ophold hos personer, hos hvem der opholder sig børn. Overtrædelse af pålægget straffes med fængsel indtil 4 måneder.

Afgørelser om rettighedsfrakendelse eller meddelelse af pålæg registreres i Det Centrale Kriminalregister, jf. nærmere i bekendtgørelse nr. 218 af 27. marts 2001 om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister. Rigspolitiet kan efter bekendtgørelsen bl.a. udstede fuldstændige udskrifter af kriminalregistret til udenlandsk politi, anklagemyndighed og domstole i de nordiske lande eller i lande, der er medlemmer af Europarådet, til brug for offentlige straffesager i udlandet.

Dansk ret indeholder ikke en generel adgang til at anerkende og fuldbyrde afgørelser om rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater. En begrænset adgang til at anerkende og fuldbyrde udenlandske afgørelser om rettighedsfrakendelse følger dog af § 4 i lov om international fuldbyrdelse af straf mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 740 af 18. juli 2005, der henviser til den europæiske konvention af 28. maj 1970 om straffedommes internationale retsvirkninger. Ifølge konventionens artikel 2 finder konventionen bl.a. anvendelse på varig eller tidsbegrænset fortabelse af rettigheder. Konventionen er indtil videre alene ratificeret af ti EU-medlemsstater (Cypern, Danmark, Estland, Nederlandene, Letland, Litauen, Rumænien, Spanien, Sverige og Østrig).

Behandling

Personer, der har begået eller frygter at ville begå seksuelt misbrug af børn mv., har adgang til psykiatrisk-sexologisk behandling. Behandlingen af pædofile (uden for straffesystemet) varetages af 3 hospitaler fordelt ud over landet (Århus, Odense og København).

Personer, som er dømt for sædelighedskriminalitet, kan efter omstændighederne få adgang til samme behandling. I tilfælde af mindre alvorlig sædelighedskriminalitet kan en betinget dom med vilkår om behandling komme på tale i stedet for ubetinget fængselsstraf (behandlingsordningen). I tilfælde af mere alvorlig sædelighedskriminalitet kan den dømte efter omstændigheder få udgang fra fængslet til behandling på et af behandlingsstederne (visitationsordningen).

Politiet skal tidligt og så vidt muligt under efterforskningen informere alle sigtede i relevante sager om behandlingsordningen. De sigtede gøres bl.a. opmærksom på, at behandlingen træder i stedet for en ubetinget straf. Samtidig skal de sigtede have tilbud om en samtale med en person fra et af behandlingsstederne eller kriminalforsorgen. Personer, der er dømt for meget alvorlig (gentagen) sædelighedskriminalitet, herunder forvarede, tilbydes psykiatrisk/psykologisk behandling eventuelt kombineret med kønsdriftsdæmpende behandling.

Mindreårige seksualforbrydere har adgang til samme behandlingstilbud som voksne. Ved behandling af mindreårige tilrettelægges behandlingen nøje i overensstemmelse med den unges behov. Mindreårige vil endvidere efter omstændighederne kunne deltage i behandlingsprojekt JANUS, der tilbyder ambulant behandling til mindreårige (6-18 år) med seksuelt krænkende adfærd.

Blokering af adgang til internetadresser med børnepornografi

NITEC videregiver løbende – og på grundlag af konkrete samarbejdsaftaler – oplysninger til internet-udbydere om internet-adresser, som NITEC vurderer, kan indeholde børnepornografisk materiale. Samtidig opfordres internet-udbydere til at blokere adgangen til de relevante internet-adresser. Det fremgår af samarbejdsaftalerne, at beslutningen om på grundlag af oplysningerne fra NITEC at blokere for adgangen til visse internet-adresser og den tekniske gennemførelse heraf træffes af den enkelte internet-udbyder i overensstemmelse med dennes forretningsbetingelser. Der er indgået samarbejdsaftaler med langt den overvejende del af internetudbydere i Danmark.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af rammeafgårelsen i sin nuværende form vil bl.a. nødvendiggøre en kriminalisering af bestemte handlinger, der i dag er straf-fri. Det gælder bl.a. besiddelse af utugtige billeder af en person, der er fyldt 15 år (selv om den pågældende har samtykket i besiddelsen), samt det at foranledige et barn til deltagelse i seksuelle aktiviteter mv.

En vedtagelse vil endvidere nødvendiggøre, at strafferammen for flere af sædelighedsforbrydelserne forhøjes til 6 år, og at der indføres sidestrafferammer på henholdsvis 10 år og 12 år for de overtrædelser, der foretages under skærpende og særligt skærpende omstændigheder.

En vedtagelse vil derudover medføre, at Danmark fremover skal anerkende og håndhæve afgørelser om visse former for rettighedsfrakendelse, der vedtages i de øvrige EU-medlemsstater.

Endelig vil en vedtagelse nødvendiggøre en ændring af dansk ret, så det fremover også vil være muligt at retsforfølge visse af de mindre alvorlige sædelighedsforbrydelser i en passende periode, efter den forurettede er fyldt 18 år.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes i den nuværende udformning ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af beskikkede advokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Retspolitisk Forening, Børns Vilkår, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Red Barnet, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Center for Voldtægtsofre (Rigshospitalet) og Joan-Søstrene (Dannerhusets rådgivning).

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til 1. juli 2009.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at seksuelt misbrug af børn mv. ofte går på tværs af landegrænser, navnlig i forbindelse med udveksling af børnepornografi og sexturisme. Forskelle i medlemsstaternes nationale regulering gør det bl.a. muligt for sædelighedsforbrydere at søge hen til medlemsstater, hvor det strafferetlige værn mod seksuelt misbrug af børn mv. er mere lempeligt. Forslaget til rammeafgørelse vil medføre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes materielle straffebestemmelser og processuelle regler i forhold til den gældende rammeafgørelse.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling forslaget. Man er dog umiddelbart positiv over for initiativet.

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Forslaget har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Hovedtrækkene i Kommissionens forventede initiativ til ændring af den gældende rammeafgørelse på området blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Forslaget blev sammen med et grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 20. maj 2009.

Dagsordenspunkt 11: Forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA

KOM(2008)0134

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 kort at orientere om de igangværende forhandlinger om et forslag til rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA. Forslaget har til formål at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse. Forslaget indeholder regler om retsforfølgning af personer, der begår menneskehandel, beskyttelse af og bistand til personer, der udsættes for menneskehandel, samt forebyggelse af menneskehandel. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil formentlig have visse mindre statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling til forslaget. Danmark er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Den 25. marts 2009 fremsatte Kommissionen et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel. Formålet med forslaget er at sikre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning i forhold til den gældende rammeafgørelse på området om bekæmpelse af menneskehandel (2002/629/RIA). Forslaget bygger på den gældende rammeafgørelse, Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel samt FN's protokol om handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn (Palermo-protokollen). Kommissionen har derudover medtaget en række nye elementer.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel mv. er fremsat under henvisning til TEU, særligt artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e, og artikel 34, stk. 2, litra b. Ifølge artikel 29, har Unionen som mål

at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Det fremgår af artikel 31, stk. 1, litra e, at fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af regler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for bl.a. organiseret kriminalitet. Ifølge artikel 34, stk. 2, litra b, kan Rådet med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen vedtage rammeafgørelser om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

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

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

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

2.2.1. Strafbare handlinger og sanktioner

Ifølge forslaget til rammeafgørelse skal hver medlemsstat træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at menneskehandel, medvirken til menneskehandel og forsøg på menneskehandel er strafbart.

Menneskehandel defineres i forslaget som rekruttering, transport, overførsel eller modtagelse af en person ved trusler eller ved brug af magt eller andre former for tvang, ved bortførelse, ved bedrag, ved svig, ved misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over en anden person, med henblik på udnyttelse.

Udnyttelse skal ifølge forslaget mindst omfatte ”udnyttelse af prostitution af andre eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvungen tjeneste, slaveri eller slaverilignende forhold, trældom, udnyttelse af forhold i forbindelse med tiggeri eller af ulovlige forhold eller fjernelse af organer”.

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat endvidere sikre, at fysiske personer, der begår menneskehandel, som udgangspunkt kan straffes med fængsel indtil 6 år. Hvis menneskehandlen er begået af en offentligt ansat, inden for en kriminel organisation eller mod et særligt sårbart offer, skal vedkommende kunne straffes med fængsel indtil 10 år. Hvis menneskehandlen har bragt ofret i livsfare eller er begået med brug af grov vold, eller ofret er blevet forvoldt særlig alvorlig skade, skal der kunne straffes med fængsel indtil 12 år.

Juridiske personer, der ifalder strafansvar i forbindelse med menneskehandel, skal kunne straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner skal omfatte bødestrafte, men kan også omfatte en række andre sanktioner, såsom udelukkelse fra at modtage offentlige ydelser eller forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed.

2.2.2. Straffemyndighed

Ifølge forslaget skal hver medlemsstat have straffemyndighed (jurisdiktion) i forhold til menneskehandel, der begås i den pågældende medlemsstat.

Forslaget pålægger endvidere medlemsstaterne at have straffemyndighed i forhold til menneskehandel, der begås i udlandet, når menneskehandlen har tilknytning til den enkelte medlemsstat. En sådan tilknytning foreligger, når gerningsmanden eller ofret har statsborgerskab eller sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat, eller når forholdet er begået for at skaffe en juridisk person, der har hjemsted i den pågældende medlemsstat, vinding.

Når menneskehandel begås af en person, der er statsborger eller har sædvanlig bopæl i en medlemsstat, er den pågældende medlemsstat efter forslaget endvidere forpligtet til at have straffemyndighed, uanset om forholdet er strafbart på gerningsstedet (dvs. uden krav om dobbelt strafbarhed). I denne situation må det endvidere ikke stilles som betingelse for at udøve straffemyndighed, at ofret har foretaget anmeldelse på gerningsstedet.

Forslaget indeholder endelig regler, der skal sikre en hensigtsmæssig koordinering af retsforfølgningen i tilfælde af, at en lovovertrædelse hører under flere medlemsstaters straffemyndighed.

2.2.3. Efterforskning og retsforfølgning

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne sikre, at der kan efterforskes og rejses tiltale i sager om menneskehandel, uanset om ofret har anmeldt forholdet eller trukket sin anmeldelse tilbage.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at der kan rejses tiltale i en tilstrækkelig lang periode efter, at ofret har nået myndighedsalderen. Denne periodes længde skal svare til forbrydelsens grovhed.

Efter forslaget skal det derudover være muligt ikke at retsforfølge ofre for menneskehandel eller (i det mindste) ikke at pålægge dem sanktioner for deres indblanding i ulovlige handlinger, som er en direkte følge af, at de har været udsat for menneskehandel.

Medlemsstaterne pålægges endvidere at sikre, at personer med ansvar for at efterforske og retsforfølge menneskehandel, dels har den nødvendige uddannelse, dels kan anvende de efterforskningsmetoder, der bruges i sager om organiseret kriminalitet.

2.2.4. Ofre

Ifølge forslaget skal børn, der udsættes for menneskehandel, altid anses for særligt sårbare ofre. Voksne kan anses for særligt sårbare ofre efter en konkret vurdering. Et særligt sårbart offer har i henhold til rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager (2001/220/RIA) et særligt krav på beskyttelse.

Forslaget indeholder også bestemmelser, der skal forhindre, at særligt sårbare ofre under straffesagen udsættes for nye krænkelse (såkaldt ”sekundær viktimisering”).

Medlemsstaterne skal således i videst muligt omfang sikre, at det særligt sårbare offer ikke udsættes for visuel kontakt med gerningsmanden, unødvendig afhøring om privatlivet, afgivelse af vidneforklaring uden dørlukning og unødvendig gentagelse af afhøringer.

Medlemsstaterne skal efter omstændighederne tillade, at identiteten på et særligt sårbart offer ikke oplyses. Alle ofre skal endvidere sikres en passende beskyttelse på baggrund af en konkret risikovurdering og skal, hvor det er relevant, have adgang til vidnebeskyttelsesprogrammer. Særligt sårbare ofre skal derudover have adgang til gratis juridisk rådgivning og til advokatbistand på det samme grundlag som den tiltalte.

Forslaget indeholder også bestemmelser, der pålægger medlemsstaterne at yde bistand og støtte til ofre for menneskehandel. En medlemsstat skal efter forslaget anse en person for et ”menneskehandelsoffer” så snart medlemsstaten modtager oplysninger, der tyder på, at personen har været udsat for menneskehandel. Den ydede bistand og støtte skal sætte ofrene i stand til dels at udøve deres rettigheder i henhold til den foreslåede rammeafgørelse, dels at unddrage sig gerningsmændenes indflydelse. Medlemsstaterne skal oprette egnede ordninger til tidligt at identificere ofre og yde dem støtte i samarbejde med relevante organisationer.

Forslaget indeholder endelig (via en henvisning til et samtidigt fremsat forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn) bestemmelser om særlige foranstaltninger til beskyttelse af børneofre. Forhør af et barneoffer skal således finde sted uden ugrundet ophold efter anmeldelsen og om nødvendigt i lokaler, der er indrettet til formålet. Antallet af forhør skal begrænses mest muligt og foretages af en person, der er uddannet hertil. Et barneoffer skal under efterforskningen kunne være ledsaget af sin advokat eller en anden voksen person efter eget valg.

2.2.5. Forebyggelse og overvågning mv.

Ifølge forslaget skal medlemsstaterne søge at bekæmpe den efterspørgsel, der giver anledning til udnyttelse i form af menneskehandel. Medlemsstaterne skal i den forbindelse overveje at kriminalisere brugen af tjenesteydelser, der udføres af ofre for menneskehandel.

Medlemsstaterne skal endvidere fremme regelmæssig uddannelse af offentligt ansatte, der kommer i kontakt med ofre for menneskehandel, og indføre nationale rapportører eller tilsvarende ordninger for tilsyn med gennemførelsen af foranstaltningerne i forslaget.

Endelig indeholder forslaget en række regler af mere teknisk karakter, herunder om ophævelse af den gældende rammeafgørelse samt tidspunkt for den foreslåede rammeafgørelses gennemførelse og ikrafttræden.

3. Gældende dansk ret

3.1. Strafbare handlinger og sanktioner

Efter straffelovens § 262 a, stk. 1, straffes menneskehandel med fængsel indtil 8 år. Ved menneskehandel forstås rekruttering, transport, overførsel, husning eller efterfølgende modtagelse af en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang, frihedsberøvelse, trusler, rets-

stridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer.

På samme måde straffes efter § 262 a, stk. 2, den, der – med henblik på udnyttelse af en person ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer – rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år (uanset om der anvendes ulovlig tvang mv.) eller yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

Det er som udgangspunkt ikke i sig selv strafbart at benytte sig af tjenesteydelser, der udføres af ofre for menneskehandel, hvis en sådan benyttelse ikke sker med henblik på den ovennævnte form for udnyttelse.

Forsøg på og medvirken til overtrædelse af straffelovens § 262 a er strafbart i medfør af straffelovens § 21 og § 23.

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar for overtrædelse af straffeloven, herunder overtrædelse af straffelovens § 262 a om menneskehandel. En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde.

3.2. Straffemyndighed

Straffelovens §§ 6-12 indeholder de almindelige bestemmelser om, under hvilke betingelser en strafbar handling hører under dansk straffemyndighed. Disse bestemmelser afgrænser således, hvilke straffesager der kan pådømmes ved danske domstole.

Hovedreglen om dansk straffemyndighed er det såkaldte territorialprincip, jf. straffelovens § 6, hvorefter handlinger, som er begået i Danmark, hører under dansk straffemyndighed. Herudover følger det af straffelovens §§ 7-8 b, at handlinger, som er begået uden for Danmark, i en række nærmere bestemte tilfælde hører under dansk straffemyndighed. Det gælder f.eks. efter omstændighederne, når en lovovertrædelse er begået i udlandet af en dansk statsborger eller mod en dansk statsborger (jf. henholdsvis straffelovens § 7 om det aktive personalprincip og § 7 a om det passive personalprincip).

Efter straffelovens § 8, nr. 5, om det såkaldte universalprincip omfatter dansk straffemyndighed handlinger, som foretages uden for den danske stat, uden hensyn til hvor gerningsmanden hører hjemme, når handlingen er omfattet af en international bestemmelse, ifølge hvilken Danmark er forpligtet til at have straffemyndighed. Ved ”internationale bestemmelser” forstås bl.a. bestemmelser i rammeafgørelser vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union.

3.3. Efterforskning og retsforfølgning

Efter retsplejelovens § 742, stk. 2, iværksætter politiet efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at der er begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Efterforskning forudsætter ikke, at der er indgivet en anmeldelse. En anmelder kan heller ikke forhindre videre efterforskning ved at trække sin anmeldelse tilbage.

Da menneskehandel er en alvorlig forbrydelse, der kan straffes med fængsel indtil 8 år, vil de fleste af retsplejelovens straffeprocessuelle tvangsindgreb efter omstændighederne kunne anvendes i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel (f.eks. varetægtsfængsling, indgreb i meddelelseshemmeligheden og ransagning).

Når efterforskningen er afsluttet, afgør anklagemyndigheden, om der skal rejses tiltale. Tiltale rejses kun, hvis anklagemyndigheden vurderer, at dette vil føre til domfældelse, jf. retsplejelovens § 96, stk. 2.

Tiltale rejses bl.a. ikke, hvis der er indtrådt forældelse efter straffelovens §§ 93-94, jf. straffelovens § 92. Forældelsesfristen for overtrædelse af straffelovens § 262 a er 10 år, jf. § 93, stk. 1, nr. 3. Fristen regnes som udgangspunkt fra den dag, da den strafbare virksomhed er ophørt, jf. § 94, stk. 1. Forældelsesfristen for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 262 a, stk. 2, om menneskehandel af mindreårige, regnes dog tidligst fra den dag, den forurettede fylder 18 år, jf. § 94, stk. 4.

Efter retsplejelovens §§ 721-722 kan anklagemyndigheden efter omstændighederne beslutte, at en sag skal ende med påtaleopgivelse eller tiltalefrafald. Bestemmelserne er udtryk for det almindelige opportunitetsprincip, hvorefter anklagemyndigheden har rådigheden over sagen og derfor selv afgør, hvilke sager der skal indbringes for domstolene. Anklagemyndigheden kan f.eks. vælge at frafalde tiltale, hvis der foreligger særlig formildende omstændigheder eller andre særlige forhold, og påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn, jf. § 722, stk. 2.

3.4. Ofre

3.4.1. Advokatbistand mv.

Retsplejelovens kapitel 66 a (§§ 741 a-741 f) indeholder regler om advokatbistand og vejledning til ofre for bestemte lovovertrædelser, herunder menneskehandel (straffelovens § 262 a). Ifølge de nævnte regler beskikker retten en advokat for den, der er forurettet, når den pågældende fremsætter begæring om det, eller efter politiets begæring. Beskikkelse af advokat kan dog i visse tilfælde afslås, hvis lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig.

Politiet vejleder den forurettede om adgangen til advokatbeskikkelse. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring. Politiet og anklagemyndigheden vejleder i øvrigt i fornødent omfang den forurettede om vedkommendes retsstilling og om sagens forventede forløb mv., jf. nærmere bekendtgørelse nr. 1108 af 21. september 2007 om politiets og anklagemyndighedens pligt til at vejlede og orientere forurettede i straffesager og til at udpege en kontaktperson for forurettede.

3.4.2. Ofrets stilling under efterforskningen og straffesagen

Politiet kan efter retsplejelovens § 750 foretage afhøringer, men kan ikke pålægge nogen at afgive forklaring, og ingen tvang må anvendes for at få nogen til at udtale sig. Ved afhøringer i retten har vidnet som udgangspunkt pligt til at afgive forklaring, jf. retsplejelovens § 168. Afhøring skal ske på en måde, der er egnet til at fremkalde en tydelig og sandfærdig forklaring. Afhøring af vidner foretages som udgangspunkt direkte for den ret, ved hvilken sagen behandles, jf. retsplejelovens § 174, stk. 1. Politiets afhøring af et barn kan dog, når afhøringen er optaget på video, benyttes som bevis under hovedforhandlingen, jf. retsplejelovens § 872.

Retsmøder er som udgangspunkt offentlige, jf. retsplejelovens § 28 a. Offentligheden (og i visse tilfælde tiltalte) kan dog i visse tilfælde afskæres fra at deltage i et retsmøde. Efter retsplejelovens § 29 kan retten således bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning). Efter retsplejelovens §§ 30-31 kan retten i straffesager forbyde offentlig gengivelse af forhandlingen (referatforbud) henholdsvis, at der sker offentlig gengivelse af navn, stilling eller bopæl for sigtede (tiltalte) eller andre under sagen nævnte personer, eller at den pågældendes identitet offentliggøres (navneforbud) på anden måde.

Retten kan efter retsplejelovens § 856 beslutte, at tiltalte skal forlade retssalen, mens et vidne eller en medtiltalt afhøres, når særegne grunde taler for, at en uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås. Retten kan endvidere på begæring bestemme, at et vidnes navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte, hvis afgørende hensyn til vidnets sikkerhed taler derfor, og det må antages at være uden betydning for tiltaltes svar.

Bevisførelse om et vidnes almindelige troværdighed kan kun finde sted på den måde og i den udstrækning, som retten bestemmer, jf. retsplejelovens § 185.

I meget alvorlige sager iværksætter politiet – ud fra en konkret risikovurdering – særlige sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte vidner, f.eks. i form af overfaldsalarm eller jævnlig patruljering ved vidnets bopæl. Der kan endvidere i sjældne tilfælde blive tale om, at politiet opholder sig på vidnets bopæl eller arbejdsplads. Herudover kan Rigspolitiet i helt ekstraordinære tilfælde tilbyde vidner et fuldstændigt identitetsskifte.

3.4.3. Bistand til ofre

Regeringen oprettede i september 2007 Center mod Menneskehandel, der er placeret i Servicestyrelsen og refererer til Ligestillingsafdelingen. Centret, der er et videns- og koordinationscenter, har bl.a. til formål at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel samt at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder, herunder indsatsen med henblik på identificering af ofre. Dette arbejde supplerer politiets generelle indsats med identificering af ofre.

I samarbejde med de sociale organisationer og offentlige myndigheder sikrer centret en landsdækkende opsøgende og støttende indsats til ofre for menneskehandel bl.a. i form af tilbud om læge- og psykologbehandling, juridisk rådgivning, kortere kompetencegivende kurser, ophold i et krise- eller beskyttelsescenter og forberedt hjemsendelse i samarbejde med organisationer i hjemlandet.

3.5. Forebyggelse

Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010 indeholder bl.a. tiltag, der skal forebygge menneskehandel dels ved at begrænse efterspørgslen og øge befolkningens viden, dels ved at forbedre det internationale samarbejde, herunder forbedre det forebyggende arbejde i afsenderlandene.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det er vurderingen, at en vedtagelse af forslaget i sin nuværende form bl.a. vil nødvendiggøre ændring af straffelovens § 262 a med henblik på at medtage ”udnyttelse af forhold i forbindelse med tiggeri eller af ulovlige forhold”. Vedtagelse vil tillige nødvendiggøre, at strafferammen på 8 år forhøjes, så menneskehandel i bestemte tilfælde kan straffes med fængsel indtil 12 år.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Det er vurderingen, at forslaget vil have visse mindre statsfinansielle konsekvenser, der imidlertid forventes at kunne holdes inden for de eksisterende bevillingsmæssige rammer.

5. Høring

Forslaget til rammeafgørelse er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Erstatningsnævnet, Foreningen af offentlige anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Center mod Menneskehandel, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Kompetencecenter Prostitution, Reden International, Pro Vest, Dansk Røde Kors, Red Barnet, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening og Retssikkerhedsfonden.

Justitsministeriet har fastsat høringsfristen til 1. juli 2009.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at menneskehandel er et globalt fænomen, der kræver en koordineret indsats mellem medlemsstaterne. Menneskehandel har ofte en grænseoverskridende karakter, og forskelle i medlemsstaternes nationale regulering hindrer i dag en koordineret indsats. Forslaget til rammeafgørelse vil medføre en yderligere tilnærmelse af medlemsstaternes materielle straffebestemmelser og processuelle regler i forhold til den gældende rammeafgørelse.

Regeringens foreløbige vurdering er, at forslaget ikke er i strid med nærhedsprincippet. Regeringen kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side finder man på nuværende tidspunkt – hvor den igangsatte høring ikke er afsluttet – ikke at burde tage endelig stilling forslaget. Danmark er dog umiddelbart positiv over for initiativet.

9. Europa-Parlamentet

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

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Forslaget har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Hovedtrækkene i Kommissionens forventede initiativ til ændring af den gældende rammeafgørelse på området blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Forslaget til rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Retsudvalg.

Forslaget blev sammen med et grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 20. maj 2009.

Punkt 12: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og om indførelsen af sanktioner for overtrædelser

Revideret dokument. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Ved dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05 Kommissionen mod Rådet, annullerede EF-Domstolen Rådets rammeafgørelse om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe, der var vedtaget efter EU-Traktatens afsnit VI om det mellemstatslige strafferetlige og politimæssige spørgsmål (søjle 3). EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. EF-Domstolen fastslog endvidere, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer. Kommissionen har på baggrund af EF-Domstolens dom fremlagt et forslag til ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser. Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening, der supplerede direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Det drejer sig navnlig om bestemmelser om medvirken og om juridiske personers ansvar. Forslaget indeholder i overensstemmelse med EF-Domstolens dom dog ikke bestemmelser om de strafferetlige sanktioners art, type og niveau. Sagen vurderes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget til direktiv vurderes på det foreliggende grundlag ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 vil orientere Rådet om status i sagen. Fra dansk side agter man at tage formandskabets orientering om status til efterretning. Danmark støtter en senere vedtagelse af direktivforslaget i dets nuværende form, der ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

1. Baggrund

Ved dom af 23. oktober 2007 annullerede EF-Domstolen rammeafgørelse af 12. juli 2005 om styrkelse af de strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe 2005/667/RIA. EF-Domstolen fandt, at rammeafgørelsens artikel 2, 3 og 5 på grund af bestemmelsernes formål og indhold, der var at forbedre søfartssikkerheden og beskytte miljøet, skulle have været vedtaget efter artikel 80, stk. 2, om den fælles søtransportpolitik i den overstatslige EF-Traktat. EF-Domstolen fastslog endvi-

dere, at EF-Traktaten ikke indeholder hjemmel til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffetyper og straffeniveauer.

Kommissionen har på baggrund af EF-Domstolens dom fremlagt et forslag til ændring af direktiv 2005/35/EF om forurening fra skibe og indførelse af sanktioner for overtrædelser. Forslaget skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening, der supplerede direktiv 2005/35/EF ved at overføre det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Forslaget er fremlagt under henvisning til artikel 80, stk. 2, i EF-Traktaten.

Formandskabet, Europa-Parlamentet og Kommissionen har gennem uformelle dialog-møder opnået enighed om teksten til forslaget, som efterfølgende er vedtaget af Europa-Parlamentet den 5. maj 2009. Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 vil orientere Rådet om status.

2. Indhold

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

Forslaget *omfatter de* handlinger, der allerede efter direktivet og den nu annullerede rammeafgørelse skulle kunne straffes. Medlemsstaterne er således fortsat forpligtet til at gøre udtømning af forurenende stoffer strafbare. Ved forurenende stoffer forstås olie og skadelige flydende stoffer i bulk (ikke pakket gods). *Efter forslag fra Europa-Parlamentet er der dog under dialog-forhandlingerne opnået enighed om, at også gentagne, mindre udtømninger af forurenende stoffer fra skibe skal betragtes som en strafbar handling, hvis den gentagne udtømning begås forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt.*

3. Gældende dansk ret

Beskyttelsen af havmiljøet er navnlig reguleret i lov om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven) samt i bekendtgørelse nr. 267 af 18. april 2008 om udtømning af olie fra skibe og bekendtgørelse nr. 268 af 18. april 2008 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. I særligt alvorlige tilfælde finder straffelovens § 196 om grov miljøkriminalitet anvendelse.

Havmiljøloven indeholder i kapitel 2 regler om udtømning af olie. Det bestemmes således i § 11, stk. 1, at udtømning af olie ikke må finde sted på dansk søterritorium. For så vidt angår de eksklusive økonomiske zoner eller andre havområder uden for dansk søterritorium er der fastsat regler om udtømning af olie i ovennævnte bekendtgørelse nr. 267 af 18. april 2008 om udtømning af olie fra skibe. Overtrædelse af disse regler er strafbelagt, jf. havmiljølovens § 59 og § 12 i bekendtgørelse nr. 267 af 18. april 2008 om udtømning af olie fra skibe.

Kapitel 3 i havmiljøloven indeholder regler om udtømning af flydende stoffer, som transporteres i bulk. Det følger således af § 13, stk. 1, at udtømning af flydende stoffer, som transporteres i bulk, bortset fra vand, ikke må finde sted på dansk søterritorium. Med hensyn til de eksklusive økonomiske zoner eller uden for dansk søterritorium er der fastsat nærmere regler om udtømning i bekendtgørelse nr. 268 af 18. april 2008 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk. Overtrædelse af disse regler er ligeledes strafbelagt, jf. havmiljølovens § 59 og § 17 i bekendtgørelse nr. 268 af 18. april 2008 om klassifikation og kategorisering samt udtømning af flydende stoffer, der transporteres i bulk.

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

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

Havmiljøloven blev ændret ved lov nr. 507 af 17. juni 2008 og lov nr. 508 af 17. juni 2008 *med henblik på at* opfylde kravene i miljøansvarsdirektivet og en række øvrige direktiver om naturbeskyttelse.

En overtrædelse af havmiljølovens regler kan straffes, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, jf. havmiljølovens § 59, stk. 3. En overtrædelse af straffelovens § 196 er kun strafbar, hvis overtrædelsen er begået forsætligt, jf. straffelovens § 19.

Efter straffelovens § 23 straffes enhver, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til en strafbelagt lovovertrædelse. Den, der medvirker til en (forsætlig eller uagtsom) overtrædelse af havmiljølovens regler eller en (forsætlig) overtrædelse af straffelovens § 196, vil således efter omstændighederne kunne straffes.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som det fremgår ovenfor, skal forslaget træde i stedet for den annullerede rammeafgørelse om bekæmpelse af skibsforurening og overfører på den baggrund det meste af indholdet fra den annullerede rammeafgørelse 2005/667/RIA. Ved lov nr. 474 af 31. maj 2006 blev de ændringer, der blev anset for nødvendige for at opfylde kravene i rammeafgørelsen, gennemført. *Gældende dansk lovgivning omfatter endvidere gentagne mindre udtømninger af forurenende stoffer fra skibe, jf. punkt 3 ovenfor.*

På denne baggrund vurderes direktivforslaget i sin foreliggende udformning ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Direktivforslaget med de forslåede ændringer vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder:

Østre og Vestre Landsret, samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Landsforeningen af beskikkede forsvarere, Institut for Menneskerettigheder, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Danmarks Fiskeriundersøgelser, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Amatørfiskerforening, Dansk Byggeri - Ral- og Sandsugersektionen, Dansk Industri, Dansk Sejlunion, Dansk Transport og Logistik, Danske Havne, Danske Maritime, Farvandsvæsenet, Foreningen af Danske Privathavne, Foreningen af Lystbådehavne i Danmark (FLID), Greenpeace Danmark, Kystdirektoratet, Ministeriet for Fødevarer, Land-

brug og Fiskeri, Oliebranchens Fællesrepræsentation, Rederiet A.P. Møller, Danmarks Rederiforening, Søfartens ledere, Søfartsstyrelsen, Transportministeriet, Verdensnaturfonden og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

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

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

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

6. Nærhedsprincippet

Kommission har anført følgende med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet:

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

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

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

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

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

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

Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.”

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

7. Andre landes kendte holdninger

På møde i Coreper II den 29. april 2009 blev der mellem medlemsstaterne opnået enighed om en revideret tekst til forslaget. Kompromisforslaget blev efterfølgende vedtaget af Europa-Parlamentet den 5. maj 2009.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side er man positiv over for forslaget, der skal træde i stedet for dele af den annullerede rammeafgørelse om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe.

Danmark støtter en *snarlig* vedtagelse af direktivforslaget.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet vedtog forslaget den 5. maj 2009.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den *18. maj 2009*.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Forslaget og et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 15. april 2008 og til Folketingets Retsudvalg den 23. april 2008. Forslaget blev endvidere *senest* forelagt for Folketingets Europaudvalg (*til forhandlingsoplæg*) og Retsudvalg (*til orientering*) forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den *26.-27. februar 2009*.

Dagsordenspunkt 13: Endelig rapport om den fjerde runde af gensidige evalueringer – den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre

Nyt notat.

Resumé

Formandskab har lagt op til, at Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 skal godkende den endelige rapport om den fjerde runde af gensidige evalueringer med de indeholdte anbefalinger. Rapporten indeholder en række anbefalinger, som kan danne grundlag for det videre arbejde med udviklingen af den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre. Rapporten forventes ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, ligesom den ikke i sig selv forventes at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til rapporten. Fra dansk side agter man at tilslutte sig godkendelsen af rapporten, og at der arbejdes videre med anbefalingerne heri.

1. Baggrund

Ved fælles aktion af 5. december 1997 blev der indført en ordning for evaluering af, hvordan internationale forpligtelser med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet udmøntes og efterleves i de enkelte medlemsstater. I juli 2005 besluttede Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet, at emnet for den fjerde runde af gensidige evalueringer skulle være den praktiske anvendelse af den europæiske arrestordre og de hermed forbundne procedurer for overgivelse mellem medlemsstaterne.

På baggrund af evalueringsbesøg i alle medlemsstaterne er der blevet udarbejdet evalueringsrapporter for de enkelte medlemsstater med anbefalinger til det pågældende land. Den endelige generelle rapport om den fjerde evalueringsrunde er udarbejdet på grundlag af de anbefalinger i evalueringsrapporterne for de enkelte medlemsstater, som har haft en mere generel karakter.

Formandskabet har lagt op til, at Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 godkender den endelige rapport og samtidig tilslutter sig, at der arbejdes videre med rapportens anbefalinger.

2. Indhold

Den endelige rapport indeholder anbefalinger for de videre overvejelser om behovet for at justere på rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre og en række andre anbefalinger.

Rapporten indeholder bl.a. anbefalinger til medlemsstaterne om rent praktiske forhold som f.eks. anvendelse af kommunikationsform, undervisning af praktikere, anvendelse af støtteredskaber og opfordring til at anerkende europæiske arrestordrer på flere sprog.

Andre af rapportens anbefalinger retter sig mere direkte mod medlemsstaternes lovgivning i forbindelse med opfyldelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Bl.a. opfordres medlemsstaterne til at undersøge, om de nationale afslagsgrunde er i overensstemmelse med rammeafgørelsen. Medlemsstaterne tilskyndes endvidere til at analysere deres brug af den såkaldte specialitetsregel, hvorefter den udleverede ikke må drages til ansvar eller udleveres videre til tredjeland for nogen anden strafbar handling begået før udleveringen end den, den pågældende er udleveret for, medmindre visse betingelser er opfyldt. Medlemsstaterne tilskyndes tillige til at forenkle den praktiske overgivelse af personer i relation til gyldig rejsehjemmel.

Herudover indeholder rapporten en række anbefalinger om, at Rådets relevante arbejdsgrupper undersøger visse spørgsmål nærmere, herunder om det er muligt at fastsætte fælles tidsfrister for modtagelse af europæiske arrestordrer, som opfylder sprogkravene. Endvidere anmodes de relevante arbejdsgrupper om at drøfte muligheden for at fastsætte et krav om proportionalitet i forbindelse med udstedelsen af en europæisk arrestordre, ligesom det anbefales at se på muligheden for, at accessoriske lovovertrædelser bliver omfattet af rammeafgørelsen. Herudover anbefales det, at de relevante arbejdsgrupper ser på spørgsmål i forhold til Schengen-informationssystemet, muligheden for anvendelse af foreløbig anholdelse i hastesager og anvendelse af beslaglæggelse og overgivelse af genstande i forbindelse med en europæisk arrestordre.

Endelig indeholder rapporten en anbefaling om, at medlemsstaterne skal oplyse om de tiltag, man har taget for at opfylde de specifikke anbefalinger i evalueringsrapporterne vedrørende de enkelte lande.

3. Gældende dansk ret

Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne (2002/584/RIA) af 13. juni 2002 er gennemført i dansk ret ved lov nr. 433 af 10. juni 2003 om ændring af lov om udlevering af lovovertrædere (udleveringsloven) og lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige (den nordiske udleveringslov).

I overensstemmelse med rammeafgørelsen blev der med loven indført en udvidet adgang til og forenklet procedure for udlevering til EU's medlemsstater af personer, der er sigtet, tiltalt eller dømt for en lovovertrædelse i en anden medlemsstat.

Rapporten og de heri indeholdte anbefalinger giver ikke på nuværende tidspunkt anledning til at redegøre nærmere for gældende ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Rapporten har ikke været sendt i høring.

6. Nærhedsprincippet

Rapporten rejser ikke spørgsmål i relation til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Danmark er overordnet positiv over for rapporten og dens anbefalinger.

9. Europa-Parlamentet

Rapporten skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Rapporten har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

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

Dagsordenspunkt 14: E-justice – Rapport fra arbejdsgruppen

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet den 12.-13. juni 2007 blev det under tysk formandskab besluttet at nedsætte en rådsarbejdsgruppe, der skulle arbejde med at fremme ”E-justice”, hvorved forstås anvendelse af elektronisk kommunikation og elektroniske redskaber mellem de retlige aktører i medlemsstaterne. Arbejdsgruppen arbejder navnlig med at skabe rammerne for etablering af en fælles europæisk e-justice-portal på Internettet. E-justice-portalen skal have til formål at forbedre de retlige aktørers muligheder for at anvende elektroniske redskaber i grænseoverskridende sager, f.eks. gennem etablering af nogle fælles søgemekanismer, der vil kunne gøre brugere i stand til at søge oplysninger i flere medlemsstaters registre samtidig. E-justice-portalen vil også kunne danne rammen for grænseoverskridende bevisoptagelse eller bevisførelse under anvendelse af videokonferenceudstyr. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008 blev vedtaget en handlingsplan for det videre arbejde med e-justice. Fra dansk side stiller man sig generelt positiv over for arbejdet med e-justice, som indtil videre er baseret på frivillighed og fremme af ”best practice” og standarder. *På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forventes det, at Rådet vil få forelagt en rapport fra e-justice arbejdsgruppen, der beskriver det arbejde, der har fundet sted under det tjekkiske formandskab.* Sagen har ikke i sig selv 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 arbejdsgruppens rapport til efterretning.*

1. Baggrund

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

Desuden blev emnet e-justice drøftet på det uformelle rådsmøde den 15.-16. januar 2007 i Dresden på baggrund af et af det tyske formandskab udarbejdet oplæg til, hvordan man inden for RIA-området kan forbedre brugen af e-justice. På mødet var der bred opbakning fra medlemsstaterne til at fremme arbejdet med e-justice på tværs af grænserne.

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

E-justice blev endvidere drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007, hvor Rådet opfordrede arbejdsgruppen til at fortsætte arbejdet med e-justice i overensstemmelse med de prioriteringer, som arbejdsgruppen havde anført i en rapport til Rådet.

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

Kommissionen afgav den 2. juni 2008 en meddelelse om e-justice. Meddelelsen har til formål at udforme en global strategi for Kommissionen vedrørende e-justice, som på et bredere plan forholder sig til eksisterende og planlagte fællesskabsinstrumenter som f.eks. strafferegistre og en elektronisk betalingspåkravsprocedure.

På baggrund af Kommissionens meddelelse udarbejdede arbejdsgruppen en flerårig handlingsplan for det videre arbejde med e-justice, som blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008.

Det Europæiske Råd udtalte på mødet den 19.-20. juni 2008 sin støtte til arbejdet med at opbygge en fælles e-justice portal inden udgangen af 2009.

Herudover har e-justice været genstand for drøftelser på det uformelle rådsmøde den 15.-16. januar 2009, og på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 orienterede det tjekkiske formandskab om status for gennemførelse af handlingsplanen.

Senest orienterede Kommissionen på rådsmødet den 6.-7. april 2009 om de eksisterende finansieringsmuligheder for e-justice projekter på fællesskabsniveau.

2. Indhold

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

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

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

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

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

Det er tanken, at den tekniske platform (e-justice-portalen) skal være en fælles indgang til EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. Ved at integrere medlemsstaternes og EU's internetressourcer vil portalen give adgang til retsinformation, retslige og administrative myndigheders hjemmesider, registre, databaser og andre tilgængelige tjenester med henblik på at lette borgernes og juristernes daglige arbejdsopgaver inden for det europæiske retlige område.

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

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

Arbejdsgruppen har udarbejdet en portal-prototype, der giver brugerne mulighed for at søge bredt i en række medlemsstaters insolvens- og tolkeregistre. Prototypen anvendes af arbejdsgruppen og er ikke åben for offentligheden. På baggrund af prototypen har arbejdsgruppen diskuteret forskellige aspekter af sikkerheden omkring portalen, herunder brugeridentifikation og autentifikation. Diskussionen af disse emner pågår, og der er fra tysk side blevet udarbejdet et forslag til en fælles sikkerhedsmodel baseret på gensidig anerkendelse landene imellem af allerede godkendte brugere af eksisterende portaler på retsområdet. Arbejdsgruppen drøfter mulige løsningsmodeller med Kommissionen, der arbejder på lignende spørgsmål i forbindelse med det såkaldte IDABC- og STORK-projekt.

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

Flere medlemsstater har herudover etableret forskellige multi- eller bilaterale projekter, der tager sigte på at give myndigheder eller andre relevante organer i de enkelte lande en gensidig adgang til de øvrige landes registre. Disse lande har haft lejlighed til at præsentere projekterne i e-

justice-arbejdsgruppen, og i det omfang pilotprojekterne viser sig egnede, vil de eventuelt kunne integreres i portalen.

Vedrørende spørgsmålet om grænseoverskridende bevisoptagelse, særligt videokonferencer, har e-justice-arbejdsgruppen nedsat en undergruppe bestående af en række medlemslande, herunder Danmark, der skal undersøge mulighederne for at skabe de tekniske og indholdsmæssige rammer for afholdelse af grænseoverskridende videokonferencer eventuelt via e-justice-portalen. Arbejdet har i første række taget sigte på at udveksle erfaringer, finde tekniske standarder og udarbejde en manual om fremgangsmåden ved afholdelse af videokonferencer. Det tjekkiske formandskab har tilkendegivet, at de vil arbejde for, at manualen og tilhørende dokumenter (en informationspjece og et visionspapir) kan foreligge i en delig udgave til rådsmødet i juni måned 2009.

Domstolsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at styrelsen ser positivt på det igangværende samarbejde om at lette den grænseoverskridende brug af videokonferencefaciliteter i EU.

Den handlingsplan for det fremtidige arbejde med e-justice, som rådet vedtog på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, inddrager Kommissionens meddelelse om e-justice af 2. juni 2008. Handlingsplanen skal bl.a. sikre, at e-justice projektet i højere grad kommer til at inddrage alle medlemsstater, samt at der inden udgangen af 2009 bliver udarbejdet en funktionel version af e-justice portalen. Handlingsplanen vil løbende blive opdateret, efterhånden som arbejdet skrider frem.

Kommissionen har i forlængelse af den vedtagne handlingsplan påtaget sig at varetage den tekniske udvikling af portalen i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Der er i den forbindelse blevet nedsat en teknisk ekspertgruppe, som Danmark på nuværende tidspunkt ikke deltager i. Kommissionen har på arbejdsgruppeniveau opnået enighed med medlemsstaterne om indholdet af portalens første udgave. Portalen, som forventes at blive idriftsat december 2009, vil i første omgang primært komme til at indeholde information om bl.a. retshjælp og videokonferencer samt links til andre hjemmesider. Hvis muligt vil de eksisterende pilotprojekter om sammenkobling af insolvens- og tolkereregistre endvidere blive integreret med portalen. Det tjekkiske formandskab har herudover tilkendegivet, at de gerne ser, at portalen kommer til at indeholde yderligere funktionalitet på videokonferenceområdet. Det præcise indhold af portalen, og hvordan det skal leveres og opdateres, vil blive afklaret som

led i udarbejdelsen af en 'road-map' for arbejdet. Domstolsstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at dansk deltagelse i den fælleseuropæiske domstolsportal i vidt omfang vil afhænge af det indholdsmæssige omfang af portalen, og hvordan den skal vedligeholdes, idet tilvejebringelsen og vedligeholdelsen af indholdet kan medføre betydeligt merarbejde for domstolene.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forventes det, at Rådet vil få forelagt en rapport fra e-justice arbejdsgruppen, der beskriver det arbejde der har fundet sted under det tjekkiske formandskab. Rapporten vil redegøre for en række emner, herunder det løbende arbejde med at udvikle e-justice portalen og arbejdet med videokonferencer. Det forventes, at Rådet vil blive opfordret til at tage rapporten til efterretning, bekræfte at arbejdet med videokonferencer skal fortsætte og opfordre arbejdsgruppen til at fortsætte arbejdet med at etablere e-justice portalen.

3. Gældende ret

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

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Rapporten har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Det daværende formandskab fremlagde på et møde i arbejdsgruppen den 18. september 2007 et forslag til en teknisk arkitektur for e-justice-portalen.

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

Datatilsynet har i den forbindelse peget på, at det er vigtigt, at der ved udformningen af den tekniske arkitektur tages hensyn til reglerne om beskyttelse af personlige oplysninger, herunder at det sikres, at der er en ansvarlig myndighed og et tilstrækkeligt hjemmelsgrundlag for dataoverførsler, der foretages i e-justice-regi.

6. Nærhedsprincippet

Sagen vurderes ikke på nuværende tidspunkt at give anledning til spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

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

9. Europa-Parlamentet

Sagen har ikke været forelagt Europa-Parlamentet. Europa-Parlamentet har dog på eget initiativ afgivet en resolution af 18. december 2008 med en række anbefalinger til Kommissionen om e-justice.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen om e-justice har flere gange været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg, senest til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Dagsordenspunkt 15: Uddannelse af dommere, anklagere samt andet personale i retsvæsenet – orientering om gennemførelsen af Rådets resolution af 24. oktober 2008

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Rådet (retlige og indre anliggender) *vedtog* på sit møde den 24. oktober 2008 *en* resolution på mellemstatsligt grundlag om uddannelse af dommere, anklagere og andet personale i retsvæsenet. Udkastet til resolution blev forelagt den 10. juli 2008 af en række medlemsstater. Formålet med resolutionen er at styrke grundlaget for det retlige samarbejde i Den Europæiske Union og sikre en korrekt anvendelse af EU-retten. *Resolutionen* indeholder en række henstillinger til medlemsstaterne om navnlig indretningen af uddannelsen for dommere og anklagere for at forbedre kendskabet til EU-retten og andre medlemsstaters nationale retssystemer. *Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 at redegøre for implementering af resolutionen. Det forventes tillige, at formandskabet vil orientere om udfaldet af en konference, der fandt sted den 4.-5. maj i Jordan om oprettelse af et euro-arabisk netværk for uddannelse af dommere.*

1. Baggrund

Under det franske formandskab forelagde en række medlemsstater, herunder Frankrig, den 10. juli 2008 et udkast til en resolution om uddannelse af dommere samt andet personale i retsvæsenet i Den Europæiske Union. På det franske formandskabs initiativ var emnet forinden blevet drøftet på det uformelle rådsmøde i Cannes den 7.-8. juli 2008.

Den 21.-22. juli afholdt det franske formandskab endvidere en konference i Bordeaux om uddannelse af dommere og andet personale ved domstolene i fremtiden, hvor bl.a. repræsentanter for medlemsstaterne deltog.

Resolutionen har ikke hjemmel i EF-traktatens bestemmelser om grænseoverskridende civilretligt samarbejde, og *vedtagelsen* af forslaget *skete* derfor på mellemstatsligt grundlag.

Resolutionen er således ikke omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender (artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Amsterdam-traktaten). Danmark deltager fuldt ud i det mellemstatslige samarbejde om indre og retlige anliggender.

2. Indhold

Resolutionen har til formål at udvikle og forbedre uddannelsen af dommere, anklagere og andre ansatte i retsvæsenet i Den Europæiske Union med henblik på at styrke grundlaget for det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union.

I *resolutionen* er henvist til, at Det Europæiske Råd på mødet i Tammerfors i 1999 udpegede princippet om gensidig anerkendelse til at være hjørnestenen i det retlige samarbejde, og at der i overensstemmelse hermed er vedtaget en række regler om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser. Ifølge *resolutionen* er en af forudsætningerne for en gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse, at der består en gensidig tillid og forståelse mellem medlemsstaternes retsmyndigheder, og at dette blandt andet kræver en sikkerhed for, at alle dommere, anklagere og andet personale i retsvæsenet har modtaget en hensigtsmæssig uddannelse. Hensigten med *resolutionen* er at opstille nogle retningslinjer, som medlemsstaterne bør tage højde for ved indretningen af uddannelsen for dommere og andet personale ved domstolene og for anklagere, for at forbedre kendskabet til EU-retten og andre medlemsstaters nationale retssystemer.

Efter *resolutionen* bør medlemsstaterne gøre deres yderste for at øge kendskabet blandt dommere og andet personale til andre medlemsstaters nationale retssystemer og lovgivning, bl.a. ved at udsprede information herom for eksempel på kurser i komparativ ret, ved at udvikle og stimulere udveksling af dommere og andet personale fra forskellige medlemsstater og ved i højere grad at give dommere, anklagere og andre ansatte i retsvæsenet i andre medlemsstater adgang til at deltage i nationale kurser og uddannelsesforløb.

Medlemsstaterne bør endvidere tilskynde til at udvikle nye konkrete tiltag for at forbedre kendskabet til EU-retten ved blandt andet at indføre undervisning i EU-ret på de nationale grunduddannelser, i det omfang sådanne findes. Medlemsstaterne bør ligeledes fremme kendskabet til mindst et andet officielt sprog i EU, f.eks. ved ansættelse af nye dommere og andet personale, når det er formålstjenligt og under hensyn til særpræg ved det nationale retssystem, og tilskynde til anvendelse af moderne teknologi.

Endelig bør medlemsstaterne tage aktivt del i de aktiviteter og tiltag, som findes under Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN).

3. Gældende dansk ret

De spørgsmål, som *resolutionen* omhandler, er ikke lovregulerede.

Dommerfuldmægtige skal gennemgå en grunduddannelse, som varer ca. 3 år, hvor den teoretiske del består af ti kursusmoduler og en eksamen. Domstolsstyrelsen tilrettelægger kursusmoduler. Rigsadvokaten har ansvaret for den faglige grund- og efteruddannelse af anklagemyndighedens og politiets jurister og udbyder i den forbindelse kurser.

Danmark deltager i EJTN, der blev oprettet i 2000 af de uddannelsessteder og -institutioner, der er ansvarlige for uddannelse af dommere og anklagere i samtlige medlemsstater. Danmark er repræsenteret ved Domstolsstyrelsen.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Resolutionen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der har ikke været foretaget høring i sagen. Domstolsstyrelsen har deltaget i behandlingen af *resolutionen* i en arbejdsgruppe nedsat af formandskabet.

6. Nærhedsprincippet

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdninger

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

8. Dansk holdning

Danmark har til hensigt at tage formandskabets orientering til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres i sagen.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har *senest* været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. oktober 2008.

Dagsordenspunkt 16: Eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender

Nyt notat.

Resumé

Formandskabet har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 4.-5. juni 2009 orienteres om aktuelle aktiviteter vedrørende eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender. Der forventes en kort orientering om afholdte møder med USA, Rusland og Ukraine. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet og har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side agter man at tage orienteringen til efterretning.

1. Baggrund

EU afholder løbende møder med samarbejdspartnere fra tredjelande vedrørende retlige og indre anliggender. På disse møder drøftes en række emner, som har interesse for samarbejdet mellem parterne på RIA-området.

Det tjekkiske formandskab har lagt op til, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 4.-5. juni 2009 kort orienteres om aktuelle aktiviteter vedrørende eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender.

2. Indhold

Formandskabet forventes bl.a. at orientere om følgende aktuelle aktiviteter vedrørende eksterne relationer inden for retlige og indre anliggender:

- Ministermøde mellem EU og USA den 28. april 2009.
- Møde i det Permanente Partnerskabsråd (PPC) mellem EU og Rusland den 14.-15. maj 2009.
- Ministermøde mellem EU og Ukraine den 3. juni 2009.

På ministermødet mellem EU og USA drøftede man bl.a. status for samarbejdsaftalen mellem EU og USA om udlevering og gensidig retshjælp, samarbejde omkring bekæmpelse af terrorisme (herunder lukningen af Guantanamo), status for samarbejdsaftale mellem EU og USA om udveksling af PNR-oplysninger og udvidelsen af Visa Waiver programmet.

På mødet i det Permanente Partnerskabsråd mellem EU og Rusland drøftede man bl.a. samarbejde omkring bekæmpelse af organiseret kriminali-

tet og narkotika samt muligheder for styrkelse af det retlige samarbejde indenfor civil- og strafferettens område.

Der foreligger endnu ingen dagsorden vedrørende ministermødet mellem EU og Ukraine den 3. juni 2009. Det er dog forventningen, at der vil blive tale om mere overordnede drøftelser af forskellige emner af fælles interesse.

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 sagen.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side agter man at tage orienteringen til efterretning.

9. Europa-Parlamentet

Sagen skal ikke forelægges for Europa-Parlamentet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalget.

Dagsordenspunkt 17: Ændring af Rådets afgørelse af 28. november 2002 om oprettelse af et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer

Nyt notat.

Resumé

Rådet forventes på sit møde (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 at nå til politisk enighed om et forslag til ændring af rådsafgørelsen af 28. november 2002 om oprettelse af et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet og har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er fremlagt af Nederlandene. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om andre medlemsstaters holdninger til forslaget. Danmark er positiv over for forslaget og vil kunne tilslutte sig politisk enighed herom.

1. Baggrund

Rådets afgørelse af 28. november 2002 om oprettelse af et europæisk netværk til beskyttelse af fremtrædende personer (2002/956/RIA) fastlægger rammerne for samarbejdet mellem kontaktpunkter for de nationale polititjenester med ansvar for beskyttelse af fremtrædende personer, som udpeges af hver medlemsstat.

Netværket har bl.a. til opgave at fremme udvekslingen af erfaringer og generelle og tekniske oplysninger i forbindelse med beskyttelsen af fremtrædende personer. Netværket har endvidere til opgave at fastlægge fælles kriterier for udvælgelse og uddannelse af personale og at udarbejde retningslinjer for den sikkerhedsmæssige håndtering af beskyttelsen af fremtrædende personer. Endvidere har netværket til opgave at fremme udvekslingen af forbindelsesofficerer og udvekslingen af operative oplysninger via kontaktpunkterne eller de relevante nationale myndigheder.

Efter rådsafgørelsen forstås ved ”fremtrædende personer” enhver person, der har krav på beskyttelse i henhold til en medlemsstats nationale ret eller i henhold til en international eller overstatslig organisation eller institutions regler.

Udveksling af oplysninger og iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger mv. sker i overensstemmelse med national ret, og rådsafgørelsen indeholder ingen pligt for en medlemsstat til at yde beskyttelse til personer fra andre medlemsstater.

Nederlandene har i efteråret 2008 fremsat et forslag til ændring af rådsafgørelsen fra 2002 navnlig med henblik på at udvide kredsen af fremtrædende personer til at omfatte ”enhver person, uanset om vedkommende handler i embeds medfør eller ej, som er omfattet af beskyttelsesforanstaltninger i henhold til en medlemsstats nationale ret eller i henhold til en international eller overstatslig organisation eller institutions regler”.

Det forventes, at ændringsforslaget forelægges på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 med henblik på politisk enighed.

2. Indhold

Med det nederlandske forslag til ændring af rådsafgørelsen fra 2002 tydeliggøres det, at det europæiske netværk til beskyttelse af fremtrædende personer også vil kunne anvendes i forbindelse med samarbejdet om beskyttelse af personer, der ikke handler i embeds medfør. Det kan eksempelvis dreje sig om fremtrædende kulturpersoner, som er udsat for trusler, og som derfor vurderes at have behov for beskyttelse.

Udover denne ændring af personkredsen foreslår Nederlandene, at netværket fremover også skal have som mål at fremme kontakter mellem de relevante myndigheder i de medlemsstater, der er ansvarlige for at yde beskyttelse (enten gennem kontaktpunkterne eller direkte mellem de ansvarlige myndigheder, som meddelt af kontaktpunkterne), vedrørende anvendelsen af beskyttelse, når beskyttelsen af fremtrædende personer skal sikres i to eller flere medlemsstater.

Der lægges ikke herudover op til ændringer af rammerne for netværket. En medlemsstat vil således fortsat ikke være forpligtet til at yde beskyttelse til personer fra andre medlemsstater ud over, hvad der skønnes relevant og er muligt på grundlag af national ret.

3. Gældende dansk ret

Rådsafgørelsen fra 2002 indebar for Danmarks vedkommende alene, at der skulle udpeges et nationalt kontaktpunkt ved myndighederne med ansvar for at beskytte fremtrædende personer. Derimod skulle der ikke gennemføres ændringer i myndighedernes beføjelser og ressourcer til at varetage opgaven med personbeskyttelse. Rådsafgørelsen kunne således vedtages uden ændringer af dansk lovgivning.

Danmarks kontaktpunkt i netværket er Politiets Efterretningstjeneste, som bl.a. har til opgave at beskytte personer, der vurderes at have behov herfor – uanset om vedkommende handler i embeds medfør eller ej.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget om at udvide den personkreds, som netværket beskæftiger sig med, og forslaget om at udvide netværkets mål til også at omfatte fremme af kontakter vedrørende anvendelsen af beskyttelse i grænseoverskridende tilfælde, kræver ikke ændringer af dansk lovgivning.

Politiets Efterretningstjeneste vil således fortsat kunne deltage i netværkets aktiviteter inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer. Forslaget giver på den baggrund ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende ret.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der har ikke været foretaget høring i anledning af sagen.

6. Nærhedsprincippet

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side kan man tilslutte sig den foreslåede ændring af rådsafgørelsen fra 2002.

9. Europa-Parlamentet

Sagen har været forelagt for Europa-Parlamentet, som den 22. april 2009 har tilsluttet sig forslaget.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Rådsafgørelsen fra 2002 blev forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 13.-14. juni 2002.

Ændringsforslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg.

Dagsordenspunkt 18: Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af Rådets beslutning 2001/470/EF om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område*

KOM(2008)0380

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé

Forslaget sigter mod at styrke det eksisterende europæiske retlige netværk på det civil- og handelsretlige område og gøre netværket bedre i stand til at sikre, at dommere og andre jurister anvender fællesskabsretsakter og konventioner effektivt. Forslaget indeholder bl.a. en bestemmelse, hvorefter Danmark tildeles status som observatør i forbindelse med afholdelsen af netværkets møder. *Forslaget forventes at blive vedtaget af Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009.* Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af Danmarks forbehold, og vil allerede derfor ikke have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man positiv over for forslaget.

1. Baggrund

Ved beslutning af 28. maj 2001 oprettede Rådet et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område. Netværket har til formål at forbedre, forenkle og fremskynde det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på det civil- og handelsretlige område. Rådsbeslutningen har fundet anvendelse siden 1. december 2002.

Netværket varetager bl.a. sine opgaver gennem møder afholdt mellem netværkets såkaldte kontaktpunkter, der består af repræsentanter fra de enkelte medlemsstaters retssystemer.

Rådsbeslutningens artikel 19, stk. 1, forpligter Kommissionen til regelmæssigt at forelægge en rapport om beslutningens anvendelse for Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Rapporten skal om nødvendigt ledsages af forslag til ændringer af beslutningen. Beslutningens artikel 19, stk. 2, angiver en række emner som rapporten bør behandle, herunder bl.a. hvorvidt offentligheden skal gives direkte adgang til netværkets kontaktpunkter, og hvorvidt de juridiske erhverv skal have adgang til og inddrages i netværkets arbejde.

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

I henhold til denne bestemmelse afgav Kommissionen den 16. maj 2006 en rapport om anvendelsen af rådsbeslutningen (KOM(2006) 203 endelig). Rapporten afdækkede en række mangler ved den måde, hvorpå nettet fungerer, og Kommissionen bemærkede i den forbindelse, at hele netnets potentiale langt fra er udviklet, og at det er nødvendigt, at netværket råder over de nødvendige midler for at udføre sine opgaver. Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog på mødet den 19. – 20. april 2007 en række konklusioner vedrørende det europæiske retlige netværk som reaktion på Kommissionens rapport.

Kommissionen har fremsat det foreliggende forslag for at adressere de påpegede mangler samt generelt gøre netværket bedre i stand til at sikre, at dommere og andre jurister anvender fællesskabsretsakter og konventioner effektivt. Udover at gøre netværket mere effektivt har forslaget til hensigt at forny den retlige ramme og tilføre nye midler til netværket, således at det fremover vil kunne gøre sig gældende som et vigtigt element i samarbejdet mellem alle aktører på det civilretlige område.

Det danske forbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender, og Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af forslaget, der ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Den gældende rådsbeslutning om oprettelse af et europæisk netværk på det civil- og handelsretlige område, som forslås ændret, er også omfattet af Danmarks forbehold. Danmark er derfor heller ikke medlem af det retlige netværk på det civil- og handelsretlige område. Opmærksomheden henledes imidlertid på, at Danmark efter Kommissionens forslag får ret til at være repræsenteret på netværkets møder som observatør, jf. nedenfor under pkt. 2.

2. Indhold

Kommissionen foreslår følgende ændringer i den gældende rådsbeslutning om oprettelse af et europæisk retligt netværk på det civil- og handelsretlige område:

- Nettet foreslås åbnet for faglige sammenslutninger, der på nationalt plan repræsenterer de juridiske erhverv (artikel 2, stk. 1, litra e, og artikel 5, stk. 1, andet afsnit).

- Bestemmelserne vedrørende kontaktpunkterne foreslås konsolideret (artikel 2, stk. 2, andet afsnit).
- Nettets opgaver foreslås udvidet, således at retsinstanser og myndigheder kan indhente oplysninger om indholdet af en anden medlemsstats lovgivning ved at anvende netværket (artikel 3, stk. 2, litra b, og artikel 5, stk. 2, litra a).
- Det foreslås, at der skal afholdes mindst ét årligt møde mellem nationale kontaktpunkter og de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat (artikel 6, stk. 2).
- Det foreslås at pålægge kontaktpunkterne at udarbejde en rapport om deres aktiviteter hvert andet år (artikel 5, stk. 2, litra f).
- For at sikre en hurtigere behandling af anmodninger om retligt samarbejde i netværket foreslås bl.a. en frist for behandlingen (artikel 8).
- Antallet af repræsentanter, som medlemsstaterne kan sende til kontaktpunktsmøder, foreslås forhøjet fra fire til seks medlemmer (artikel 9, stk. 2).
- Der foreslås mindre tiltag for at styrke borgernes domstolsadgang og informering af offentligheden (artikel 3, stk. 1, litra b, artikel 5, stk. 2, litra c, ny artikel 13a og artikel 17, stk. 4, litra b).
- Det foreslås at pålægge netværket at opretholde forbindelser med andre europæiske netværk, der deler de samme målsætninger, samt at udveksle erfaringer med netværker for retligt samarbejde i tredjelande og med internationale organisationer, som fremmer det internationale samarbejde (ny artikel 12a).
- Der foreslås en ny bestemmelse om observatørers deltagelse i netværkets møder. Efter denne bestemmelse kan Danmark lade sig repræsentere på de møder, som netværkets kontaktpunkter og netværkets øvrige medlemmer afholder, og tiltrædende lande kan inviteres til at deltage i nettets møder som observatør (ny artikel 11a).
- Det foreslås endelig, at Kommissionen skal aflægge rapport om nettets aktiviteter hvert tredje år frem for hvert femte år (artikel 19).

3. Gældende dansk ret

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Som anført i pkt. 1 ovenfor er forslaget fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV og derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Danmark deltager ikke i vedtagelsen af regler med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, og reglerne vil ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

5. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i ekstern høring. Høringssvar og en høringsoversigt blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 4. november 2008.

6. Nærhedsprincippet

Om nærhedsprincippet har Kommissionen bl.a. anført, at forslagets mål med at styrke det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne og en effektiv domstolsadgang for personer, der involveres i tvister på tværs af grænserne, ikke på koordineret vis og i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne.

Kommissionen har yderligere anført, at forslaget først og fremmest har til formål at styrke det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne, hovedsagelig ved hjælp af nettets eksisterende strukturer, og at forslaget ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre medlemsstaters kendte holdning

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

8. Foreløbig dansk holdning

Danmark deltager på grund af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender som nævnt ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende beslutningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, jf. punkt 1 ovenfor.

Fra dansk side er man imidlertid overordnet positiv over for initiativer der har til formål at forbedre det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på det civil- og handelsretlige område. Regeringen ser positivt på, at Danmark ved beslutningsforslaget får ret til lade sig repræsentere på netværkets møder som observatør. Netværkets møder kan bl.a. vedrø-

re anvendelsen af retsakter, som Danmark er tilknyttet på mellemstatsligt grundlag i henhold til parallelaftaler mellem det Europæiske Fællesskab og Danmark.

Det er vurderingen, at forslaget generelt vil styrke det eksisterende retlige netværk samt gøre netværket mere effektivt.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget behandles efter TEF artikel 251 (proceduren for fælles beslutningstagen). Ved førstebehandlingen af forslaget vedtog Europa-Parlamentet en udtalelse af 16. december 2008. Heri godkendtes Kommissionens forslag med forbehold af en række ændringer, som er resultatet af et kompromis mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har senest været drøftet på Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejdes møde den 18. maj 2009.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008.